FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Norbert Eichler

Die Probleme des Gemeindefinanzausgleichs im Kooperativen Föderalismus

Eine ökonomische Analyse am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen



FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Norbert Eichler

Die Probleme des Gemeindefinanzausgleichs im Kooperativen Föderalismus

Der Kooperative Föderalismus in Deutschland führt zu einer vielfältigen Determination kommunaler Aufgaben durch Bundes- und Landesgesetze. Die Ausführung gesetzlich bestimmter Aufgaben belastet die gemeindlichen Haushalte, da die in Deutschland vorherrschende Verknüpfung von Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz zur finanziellen Heranziehung der ausführenden und zur Verschonung der anordnenden Ebene tendiert. In der Untersuchung werden die vielfältigen Einflußnahmen der Bundes- und Landesgesetzgebung auf kommunale Finanzen deutlich gemacht und näherungsweise quantifiziert. Anhand der Entwicklung der Gemeindefinanzen in Nordrhein-Westfalen von 1975 bis 1996 (im interregionalen Vergleich) wird eine Verringerung der lokalen Autonomie konstatiert.

Gleichzeitig werden Verbesserungsvorschläge für die Gestaltung der vertikalen Finanzierungsverflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden unterbreitet. Die Herstellung des Konnexitätsprinzips bzw. der fiskalischen Äquivalenz soll das Verursacherprinzip in der staatlichen Aufgabenerfüllung einführen.

Norbert Eichler, geboren 1959, studierte Volkswirtschaftslehre in Paderborn, Münster und Urbana/Champaign (USA). Von 1990 bis 1999 Projektassistent, Projektleiter und Referent der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Promotion 1999. Seit Anfang 2000 Referent im Ministerbüro des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.

Retrodigitization in 2018

www.peterlang.com

Die Probleme des Gemeindefinanzausgleichs im Kooperativen Föderalismus

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von den Professoren
Albers, Krause-Junk, Littmann, Oberhauser, Pohmer, Schmidt

Band 100



PETER LANG
Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien

Norbert Eichler

Die Probleme des Gemeindefinanzausgleichs im Kooperativen Föderalismus

Eine ökonomische Analyse am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen



Europäischer Verlag der Wissenschaften

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Eichler, Norbert:

Die Probleme des Gemeindefinanzausgleichs im kooperativen Föderalismus : eine ökonomische Analyse am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen / Norbert Eichler. - Frankfurt am Main ; Berlin ; Bern ; Bruxelles ; New York ; Oxford ; Wien : Lang, 2000

(Finanzwissenschaftliche Schriften ; Bd. 100)
Zugl.: Paderborn, Univ., Diss., 1999
ISBN 3-631-36472-5



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

Gedruckt auf alterungsbeständigem,
säurefreiem Papier.

D 466
ISSN 0170-8252
ISBN 3-631-36472-5
ISBN 978-3-631-75205-0 (eBook)

Printed in Germany 1 2 4 5 6 7

Für Janis
und meine Eltern

VORWORT

Dem Statistischen Bundesamt in Wiesbaden sowie dem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik in Düsseldorf gebührt mein aufrichtiger Dank. Ohne die Zurverfügungstellung des umfangreichen empirischen Datenmaterials wäre die Arbeit in der vorliegenden Form nicht möglich gewesen.

Ebenso gilt mein Dank den Kämmerern verschiedener Gemeinden in Minden und Umgebung. Viele Informationen über die kommunalen Handlungsmaximen habe ich ihren anschaulichen Berichten entnommen.

Zahlreiche Anregungen habe ich aus Gesprächen im akademischen und politischen Raum sowie mit Abgeordneten aus dem Landtag NRW sowie den Vertretern der Kommunalen Spitzenverbänden bekommen. Danken möchte ich insbesondere Dr. Klaus Schafmeister für seine fruchtbare Kritik und Dr. Friedhelm Wolksi-Prenger für seine Infragestellung des ökonomischen Analyseapparates.

Prof. Dr. Bernd Rahmann hat als akademischer Ratgeber bei der Strukturierung und Ausrichtung der Arbeit wichtige Hilfestellung geleistet. Prof. Dr. Karl-Heinz Schmidt gilt mein Dank für das Zweitgutachten.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung förderte mittels eines Promotionsstipendiums die Erstellung dieser Arbeit.

Magdeburg, im Juni 2000
Norbert Eichler

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis

AFBL	Alte Flächenbundesländer
AS	Ausgleichssatz
B.A.	Bereinigte Ausgaben
B.E.	Bereinigte Einnahmen
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
bzw.	beziehungsweise
Diss.	Dissertation
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DST	Deutscher Städtetag
EP	Einzelplan
EU	Europäische Union
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FDE	Fonds Deutsche Einheit
FK	Finanzkraft
FKP	Föderales Konsolidierungsprogramm
FZ	Finanztransfers
GA	Gesamtansatz
GB	Grundbetrag
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
GG	Grundgesetz
Gv.	Gemeindeverband
HSK	Haushaltssicherungskonzept
i.e.S.	im engeren Sinne
i.w.S.	im weiteren Sinne
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle zur Verwaltungsvereinfachung
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
LAF	Lastenausgleichsfonds
LFA	Länderfinanzausgleich
LV	Landschaftsverbände
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
p.a.	pro Jahr
SK	Steuerkraftmeßzahl
SM	Schlüsselmasse
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

TZ	Transferzahlungen
u.U.	unter Umständen
USt.	Umsatzsteuer
v.H.	von Hundert
VmH	Vermögenshaushalt
VwH	Verwaltungshaushalt
ZSB	Zuschußbedarf(e)
ZZ	Zweckzuweisungen

Verzeichnis der Tabellen im Text

Verzeichnis der Tabellen im Anhang

Einleitung

Die finanzielle Lage der Gemeinden[1] in Deutschland wird von den kommunalen Interessenvertretern als prekär beschrieben. Hohe Soziallasten, geringe Investitionen, Leistungskürzungen und defizitäre Verwaltungshaushalte werden beklagt (vgl. Articus, 1998, S. 141). In vielen Fällen schränkt die Kreditfinanzierung der Verwaltungshaushalte und der drohende „Sparkommissar" (vgl. § 121 GO NRW) den rechtlichen und ökonomischen Entscheidungsspielraum der Gemeinden ein.[2] „Wegen dieser Fehlentwicklungen im Gemeindefinanzsystem sind die Forderungen nach einer Gemeindefinanzreform aktueller denn je" (vgl. Articus, 1998, S. 142).

An zusätzlicher Aktualität hat die Neufassung des aktiven und insbesondere passiven Finanzausgleichs durch die im politischen Raum geführte Diskussion um die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs sowie die Aufgabenabgrenzung zwischen Bund und Ländern gewonnen. Bundesregierung und Bundesländer vereinbarten am 17. Dezember 1998 die Aufgabenverteilung und Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern grundlegend zu überprüfen. Die daraus möglicherweise resultierende Stärkung der Länderautonomie in der Gesetzgebung legt es nahe, auch die gemeindliche Ebene zu betrachten, die in der Erfüllung der Aufgaben erheblich von der Landes- und Bundesgesetzgebung abhängt. Durch die Verfassungsklage der Länder Bayern und Baden-Württemberg hat die Finanzausgleichsdiskussion an Brisanz gewonnen. Auch die nordrhein-westfälischen Gemeinden versuchten durch eine Klage vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes NRW eine Verbesserung ihrer finanziellen Lage auf dem juristischen Weg zu erreichen.[3]

Im neunten Jahr der deutschen Einheit sind die finanziellen Konsequenzen der Vereinigung weiterhin zu spüren. Die Finanzlage der Gemeinden wird sowohl auf der Einnahmenseite wie auch auf der Ausgabenseite von den Vereinigungsfolgen und der ökonomischen Krise in Deutschland beeinflußt. Dieser Sachver-

---

[1] In dieser Arbeit werden unter den Begriffen „Gemeinde" und „Kommune" alle lokalen Gebietskörperschaften subsumiert. In Nordrhein-Westfalen umfaßt die Gemeindeebene die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte, die Kreise sowie die Landschaftsverbände.

[2] Im Falle eines defizitären Verwaltungshaushalts sieht z.B. die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) vor. In dem HSK muß aufgezeigt werden, wie der Verwaltungshaushalt in einem mittelfristigen Zeitraum wieder ausgeglichen werden kann (vgl. § 75 Abs. 4 GO). Von den Mitgliedsstädten des nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebundes mußten 1997 103 Gemeinden der kommunalen Aufsichtsbehörde ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) zur Genehmigung vorlegen (vgl. Hamacher/Stein, 1998, S. 86f.). Von den 23 kreisfreien Städten mußten 21 ein HSK vorlegen.

[3] Die Klage wurde vom Verfassungsgerichtshof allerdings am 8. Juli 1998 abgewiesen.

halt ist Grund genug, eine finanzwissenschaftliche Untersuchung der Gemeindefinanzierung zu motivieren.

Auf der Einnahmenseite kam es in der jüngsten Vergangenheit zu deutlichen Verschlechterungen der kommunalen Steueranteile. Zwischen 1991 und 1995 stiegen die Steuereinnahmen des Bundes um 69 Mrd. DM und der Länder um 83 Mrd. DM. Damit summieren sich die staatlichen Steuerzuwächse (ohne EU-Anteile) auf über 153 Mrd. DM im vereinten Deutschland.[4] Der Zuwachs entspricht einer Steigerung um 15 (Bund) bzw. 38 Prozent (Länder).

Die kommunalen Steuereinnahmen entwickelten sich nicht so dynamisch. Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage verblieben den Gemeinden und Gemeindeverbänden (ohne Stadtstaaten) Steuermehreinnahmen in Höhe von 8 Mrd. DM. Die Steigerungsrate war mit 10 Prozent deutlich geringer als für die staatlichen Steuereinnahmen. Entsprechend sank der gemeindliche Anteil (ohne Stadtstaaten) am Gesamtsteueraufkommen von 11,8 (1991) auf 10,5 Prozent (1995).[5]

Trotz der seit der deutschen Vereinigung gewachsenen Gemeindefinanzprobleme sind die kommunalen Finanzierungsdefizite im Vergleich zu Bund und Ländern gering. Relativ zu den anderen Gebietskörperschaften steigt die Verschuldung langsamer. Dies gilt insbesondere wenn die einigungsbedingten Schulden des Bundes berücksichtigt werden.

Daraus zu schließen, daß die kommunalen Finanzprobleme nachrangig zu betrachten seien und eine Reform des Gemeindefinanzsystems inklusive der Aufgabenverteilung und Aufgabenzuordnung unwichtig wäre, hätte aus ökonomischer Sicht problematische Folgen. Das Gemeindefinanzproblem, dies wird die Untersuchung zeigen, ist weniger ein Problem des Ausgabenniveaus oder der Verschuldung, im Vergleich zu Bund und Ländern, sondern vielmehr ein Problem der Ausgabenstruktur und der Aufgabennormierung.

Die hier vorgelegte Arbeit ist institutionell und empirisch ausgerichtet. Es werden die institutionellen Regelungen des Finanzausgleichs analysiert und bewertet. Die Konsequenzen des existierenden aktiven und passiven Finanzausgleichssystems werden mittels statistischer Betrachtungen herausgearbeitet und anhand finanzwirtschaftlicher Kennzahlen untersucht.

Es wird gezeigt, daß das Niveau der Neuverschuldung der Gemeinden keinen sinnvollen Ansatzpunkt für die Analyse der kommunalen Finanzprobleme darstellt und daß eine detaillierte Untersuchung der Ausgabenkomponenten ein besseres Bild der gemeindlichen Finanzpolitik liefert. Es wird erörtert, welche

[4] Die Gesamtsteuereinnahmen in 1995 beliefen sich auf 814,4 Mrd. DM.
[5] Vgl. auch Kapitel V. 1988 erreichte der gemeindliche Steueranteil mit 13,03% seinen Höchststand im Beobachtungszeitraum.

Implikationen die Ausgabenstruktur und ihre Bestimmungsgründe auf die Gestaltung des aktiven und passiven Finanzausgleichs hat bzw. haben sollte.

Zur Klärung der Frage, ob der bisher praktizierte Finanzausgleich eine angemessene Dotierung der gemeindlichen Finanzbedarfe beinhaltet, werden die Ausgaben und Einnahmen von Ländern und Gemeinden vergleichend erforscht. Den Schwerpunkt der Untersuchung bilden die öffentlichen Haushalte in den alten Flächenbundesländern (AFBL), insbesondere in Nordrhein-Westfalen (NRW). Die finanzielle Entwicklung der Gemeindehaushalte und des Landesbudgets in NRW wird mit dem Länderdurchschnitt (AFBL) verglichen. Dabei werden die wesentlichen Prinzipien des aktiven und passiven Finanzausgleichs betrachtet und die Konsequenzen für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen durch die Gemeinden diskutiert und bewertet.

Im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses steht die Frage, ob die gemeindlichen Finanzprobleme durch autonome Entscheidungen der kommunalen Gebietskörperschaften verursacht wurden und welche finanzpolitischen Konsequenzen die angespannte Haushaltslage für die Kommunalbudgets mit sich bringt. Hierbei gilt es insbesondere die Struktur und das Niveau der Kommunalhaushalte im Zeitablauf zu betrachten. Die Untersuchung wird im Rahmen einer Längsschnittanalyse eines über 20-jährigen Zeitraums durchgeführt.

Es soll auch untersucht werden, ob die kommunale Finanzpolitik durch Niveau- oder Strukturprobleme gekennzeichnet ist und ob es einnahmen- oder ausgabenseitiger Reformen bedarf, um die Qualität kommunalen Handelns zu verbessern.[6]

Als Bewertungsmaßstab für die gemeindliche Haushaltsebene soll der Vergleich mit den Länderhaushalten herangezogen werden. Mittels dieses Ansatzes soll festgestellt werden, ob sich die Qualität der Kommunalhaushalte verschlechtert hat und ob es zu einer Zentralisierung der öffentlichen Ausgaben sowie zu einer zunehmenden staatlichen Finanzierung der Kommunalhaushalte gekommen ist.

Eine Qualitätsverschlechterung der kommunalen Haushalte wäre dann zu konstatieren, wenn ein zunehmender Anteil der Einnahmen für fremdbestimmte Ausgaben verwendet werden muß und die Investitionsfinanzierung verstärkt über den Kapitalmarkt und in geringerem Maße über laufende Einnahmen stattfände.

Ferner wird untersucht, ob die vorhandenen institutionellen Regelungen des passiven Finanzausgleichs zu einer ökonomisch effizienten und an den Präferenzen

---

[6] Das Bundesfinanzministerium plädiert für eine ordnungspolitische Reform des Zusammenwirkens der staatlichen Ebenen (vgl. BMF, 1998, S. 25). Diese Forderung kann auf die kommunale Ebene übertragen werden.

der Bürger orientierten Bereitstellung öffentlicher Leistungen durch die Gemeinden führen können.

Die Leistungserbringung im sozialen Bundesstaat geschieht häufig im Aufgaben- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Die Gemeindeebene ist im Regelfall eher die ausführende und finanzierende Ebene, während Bund und Länder auch normierende Instanzen darstellen. Die Auswirkungen dieser „Arbeitsteilung" auf die Kommunalhaushalte gilt es herauszuarbeiten. Dies kann in dieser Arbeit aufgrund der Fülle der Einzelregelungen nur anhand globaler Indikatoren, wie z.B. der Entwicklung zentraler Ausgabenkategorien, geschehen.

Die empirischen Untersuchungsergebnisse aus Teil B legen institutionelle Reformen nahe, die die Ursachen der eingeschränkten gemeindlichen Ausgabenautonomie reduzieren. Verschiedene Reformvorschläge werden in Teil C vorgelegt. Dabei werden nur solche Reformoptionen beschrieben und in ihren Auswirkungen analysiert, die auf den vorher dargelegten theoretisch-institutionellen und empirischen Ursachendiskussionen aufbauen.

Insofern wurde aus dem Universum der institutionellen Alternativen nur jenes Spektrum ausgewählt, das eine Ursachentherapie verspricht. Dabei wurden sowohl Fragen der Aufgabennormierung als auch der Produktionseffizienz erörtert.

Es wird aufgezeigt, wie ein am Prinzip der fiskalischen Äquivalenz orientierter Finanzausgleich zu einer aufgabengerechten Finanzmittelverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden führen kann und die Effizienz des öffentlichen Sektors erhöht. Unter der fiskalischen Äquivalenz wird in der ökonomischen Theorie die Übereinstimmung von (Grenz-) Kosten und (Grenz-) Nutzen verstanden. Auf den öffentlichen Sektor bezogen bedeutet dies, daß diejenigen, die Nutzen aus öffentlichen Leistungen ziehen, auch für die Finanzierung zuständig sein sollen. Damit wird ein Abwägen der Vor- und Nachteile öffentlicher Entscheidungen bewirkt (vgl. Pohmer, 1980, S. 62; siehe auch Dickertmann/Gelbhaar, 1996a, S. 394).

Die Übereinstimmung von Nutzen und Kosten ist nicht unbedingt auf die einzelnen Wirtschaftssubjekte bezogen, sondern auf geographische Nutznießergruppen (Gebietskörperschaften). Fiskalische Äquivalenz liegt dann vor, wenn eine Gebietskörperschaft die durch ihre Entscheidungen verursachten Ausgaben selbst tragen muß, unabhängig davon, wer mit der Durchführung der Aufgabe betraut ist (vgl. Kapitel I. 3.1). Die Zusammenführung von Aufgabenentscheidung und Kostentragung gewährleistet bei den öffentlichen Entscheidungsträgern eine die Effizienz stimulierende Abwägung von Vor- und Nachteilen (vgl. Zimmermann/Henke, 1994, S. 175f.; Hardt, 1995, S. 4f.).

Die Verbindung von Aufgabenzuständigkeit und Finanzierung bedarf einer Änderung des Finanzausgleichs und der Finanzverfassung. Der Finanzausgleich ist in Abschnitt X. des Grundgesetzes sowie in den Landesverfassungen geregelt. Die Ausgestaltung der Finanzverfassung ist für die Finanzsituation von entscheidender Bedeutung, da zum einen die Steuerquellen zugewiesen und zum anderen der ergänzende Finanzausgleich normiert wird. Durch die Aufgabengesetzgebung (passiver Finanzausgleich), die in Abschnitt VII. des Grundgesetzes festgelegt ist, wird die Ausgabenseite der Gemeindehaushalte präjudiziert.

Der Begriff des Finanzausgleichs ist im deutschen Sprachgebrauch mißverständlich, da er suggeriert, daß es sich nur um monetäre (Einnahme-) Kategorien handelt (vgl. Voigt, 1984, S. 147). Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden stellen jedoch nur einen Teil der komplexen föderalen Realität dar.[7] Im englischen Sprachgebrauch und in der US-amerikanischen Praxis spricht man deshalb auch von „Intergovernmental Relations". Diese Terminologie umreißt den hier zu analysierenden Sachverhalt adäquater. Dennoch soll aufgrund des deutschen Sprachgebrauchs in dieser Arbeit der Begriff Finanzausgleich verwendet werden (vgl. Zimmermann, 1983, S. 4f.; Peffekoven, 1980, S. 608; Albers, 1990, S. 1).

In dieser Arbeit wird unter Finanzausgleich der aktive und passive Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verstanden, wobei unter passiv die Aufgaben- und Ausgabenverteilung subsumiert wird, während der Begriff des aktiven Finanzausgleichs die primäre und sekundäre Einnahmenverteilung umfaßt. Die Aufgabenverteilung wird damit als passiver Finanzausgleich definiert, der unter dem Dach des Finanzausgleichs angesiedelt ist. Auf diese Weise soll die sachliche Verbundenheit von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmeentscheidungen hervorgehoben werden (vgl. Peffekoven, 1980, S. 608; Musgrave/Musgrave/Kullmer, 1994, S. 40; vgl. auch Albers, 1990, S. 1).[8]

Die Zuordnungen von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmekompetenzen geschehen weder in einem politischen Vakuum, noch nach rein ökonomischen Kriterien (vgl. Gläser, 1981, S. 19; Zimmermann/Henke, 1994, S. 171ff; Fischer-Menshausen, 1980, S. 642; Musgrave/Musgrave/Kullmer, 1994, S. 46). In jedem föderalen Staatswesen gibt es historisch gewachsene und politischen Konjunkturen unterworfene Auffassungen über die Verteilung von öffentlichen Aufgaben. „Sie dürfte ... nur selten durch ökonomische Erwägungen beeinflußt und wohl nirgends ausschließlich finanzpolitisch bestimmt worden sein. Eine Dezentralisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung ... wird oft mit (macht) politischen Gründen gerechtfertigt" (Pohmer, 1981, S. 271; vgl. auch Nowotny,

---

[7] Föderal werden jene Gemeinwesen genannt, die über mehr als eine staatliche Ebene verfügen. Zunehmend werden auch die Kommunen als föderale Ebene angesehen.

[8] Sowohl die Begriffe primär und originär als auch sekundär und ergänzend werden jeweils synonym verwendet.

1991, S. 59 und vgl. Dickertmann/Gelbhaar, 1996b, S. 386). Trotzdem muß sich das vorgefundene Netzwerk von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmeregelungen auch einer ökonomisch fundierten Kritik aussetzen.

Die Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich (KFA) und die vertikalen Zweckzuweisungen stellen bis heute den Schwerpunkt der ökonomischen Betrachtungen des gemeindlichen Finanzausgleichs dar.[9] Wenig Beachtung findet in der finanzwissenschaftlichen Literatur die Frage der Bemessung der Finanzausgleichsleistungen (Finanzausgleichsvolumen). Dabei ist, wie Grossekettler (1987, S. 393) zu Recht ausführt, die richtige Verteilung einer zu knappen Finanzausgleichsmasse weniger wichtig als die Frage der richtigen Bemessung.

Die vorliegende Arbeit soll einen Beitrag zur Schließung dieser Forschungslücke leisten. In erster Linie wird die Quantität und Qualität der vertikalen Finanzbeziehungen und deren Implikationen für die gemeindliche Aufgabenerfüllung und Finanzsituation empirisch und institutionell analysiert. Dabei liegt der Schwerpunkt der Betrachtungen auf den finanziellen Folgen der gesetzlichen Aufgabennormierungen (Pflichtaufgaben) und der Haushaltsentwicklung der Gemeindeebene.

Ein analytisches Problem bereitet die enge Verzahnung der Länder- und Gemeindeebene. Die Gemeinden führen zahlreiche Aufgaben aufgrund von Festlegungen der Landesebene durch. Es gibt in allen Bundesländern unterschiedliche Regelungen hinsichtlich der Quantität der Aufgabenwahrnehmung sowie der Art und Weise. Die Finanzierungsregelungen weichen ebenfalls voneinander ab. Darüber hinaus hängen im deutschen Föderalismus sowohl die Landes- als auch Gemeindefinanzausstattung wesentlich von der Bundesgesetzgebung ab. Die Länder haben aufgrund der Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Bundestag und Bundesrat) teilweise ein Mitentscheidungsrecht. Die Gemeinden können die Aufgaben- und Einnahmengesetzgebung nur indirekt beeinflussen.

Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen sind an anderer Stelle ausführlich untersucht und problematisiert worden (vgl. Homburg, 1994; Kirsch, 1977, 1978, 1987; Müller-Overheu, 1994; Neumark, 1978; Peffekoven, 1987, 1992, 1998; Wissenschaftlicher Beirat, 1996). Verschiedene Kritikpunkte lassen sich auf das Staat-Gemeinde-Verhältnis ebenso anwenden wie mögliche Reformansätze.

Da der Bund keine direkten Finanzbeziehungen zu den Gemeinden unterhalten darf[10] - laut Grundgesetz sind die Bundesländer für den Kommunalen Finanz-

[9] Vgl. die stärker theoretisch ausgerichteten Untersuchungen von Gläser, 1981; Massat, 1984; Fischer, 1988 sowie die primär institutionell-empirischen Studien von Kirchhoff, 1996; Ifo 1995, 1997, 1998; Junkernheinrich/Micosatt, 1997).

[10] Zu den wenigen Ausnahmen vgl. Art. 106 Abs. 8 GG.

ausgleich zuständig - konzentriert sich diese Untersuchung auf den Vergleich der Entwicklung der Gemeinde- und Länderfinanzen. Die Finanzzuweisungen der Länder verbinden die Haushalte dieser beiden öffentlichen Verwaltungsebenen. Die Analyse der Haushalte soll die Beantwortung der Frage erlauben, ob die kommunalen Haushalte im Finanzausgleich unterdotiert[11] werden. Basierend auf den theoretischen, institutionellen und empirischen Erkenntnissen sollen verschiedene Vorschläge zur Reform des Finanzausgleichs entwickelt werden.

Die drei Elemente der Arbeit bilden eine aufeinander bezogene Einheit. Die Reformvorschläge in Teil C rekurrieren auf die in Teil A auf der Grundlage der theoretischen und institutionellen sowie normativen Untersuchungen formulierten Schwächen des gegenwärtigen vertikalen Finanzausgleichssystems. Sie versuchen Wege zu Änderungen des aktiven und passiven Finanzausgleichs aufzuzeigen, die die vorhandenen Ursachen beseitigen oder die negativen allokativen Konsequenzen zumindest abschwächen. Mit den Vorschlägen in Teil C wird eine unmittelbare institutionelle Verknüpfung von passivem und aktivem Finanzausgleich angestrebt. Teil B hat eine dienende Funktion, da er die Aussagen in Teil A empirisch untermauert und die finanziellen Dimensionen der Fremdbestimmung näherungsweise quantifiziert. Jedoch muß anerkannt werden, daß eine Verifizierung der Fremdbestimmungssthese nicht möglich ist.

Vorgehensweise

Die Arbeit gliedert sich in drei aufeinander aufbauende Bestandteile: Teil A (Kapitel I-IV) behandelt den normativen und institutionellen Rahmen, Teil B (Kapitel V-VIII) beinhaltet die empirische Analyse und in Teil C (Kapitel IX-XI) werden Reformvorschläge unterbreitet und diskutiert.

Kapitel I skizziert die wichtigsten Grundlagen der ökonomischen Finanzausgleichsdiskussion. In Kapitel II und III werden vornehmlich die institutionellen Regelungen und Entwicklungen des aktiven und passiven Finanzausgleichs in Deutschland beschrieben und diskutiert. Kapitel II konzentriert sich auf die staatliche Ebene[12], also den Bund-Länder- und den Länderfinanzausgleich in

[11] Dieser Begriff kann nicht exakt definiert werden. Man könnte von einer Unterdotierung sprechen, wenn die Länder Ausgaben tätigen können, die einen geringeren Grenznutzen haben als kommunale Ausgaben. Alternativ könnte von Unterdotierung gesprochen werden, wenn die Finanzzuweisungen nicht ausreichen, um die gesetzlich veranlaßten Maßnahmen zu finanzieren.

[12] In dieser Untersuchung wird die staatliche Sphäre (Bund und Länder) gegenüber der kommunalen Sphäre abgrenzt. Obwohl die Kommunen verfassungsrechtlich den Ländern zugeordnet sind, ist die Zusammenfassung der Normierungsebene (Bund und Länder) und deren Separierung vom Normierungsadressaten für die hier vorgenommene Analyse der vertikalen Finanzbeziehungen entscheidend.

seinen aktiven und passiven Ausprägungen. Aufgrund der starken Verzahnung von Landes- und Gemeindepolitiken und der Abhängigkeit der Kommunalpolitik von der staatlichen Politik ist die Darstellung des Finanzausgleichs in der staatlichen Sphäre notwendig (vgl. SVR, 1993, S. 153). Sie hat eine dienende Funktion für die weitergehende Betrachtung der Gemeindeebene.

In Kapitel III wird die Positionierung der Gemeinden im föderalen Gefüge untersucht. Als dritte und unterste Ebene im Verwaltungsaufbau nehmen die Gemeinden eine Fülle staatlicher Aufgaben wahr und bilden das wichtigste Bindeglied zwischen Staat und Bürgern.[13] Im Schlußteil des Kapitels werden die Finanzquellen der Gemeinden und der ergänzende Kommunale Finanzausgleich in NRW thematisiert. Wesentliche Schwachpunkte der aktuellen Regelungen werden aufgezeigt. In Kapitel IV folgt eine Zwischenbilanz.

In Teil B schließt sich die empirische Analyse an. Die Ergebnisse der theoretisch-institutionellen Analyse sollen mit dem aufbereiteten Datenmaterial kontrastiert werden.

Der Schwerpunkt liegt auf dem Länder-Gemeinde-Verhältnis. Vorangestellt wird in Kapitel V eine Übersicht der fiskalischen Entwicklung von Bund, Ländern und Gemeinden. Dies soll den Kontext gemeindlicher Finanzwirtschaften klarstellen.

Es folgt eine Untersuchung der Gemeindehaushalte in NRW anhand der Zuschußbedarfe nach Aufgabenbereichen bzw. Einzelplänen (Kapitel VI). Ziel ist es, die Entwicklungstendenzen der gemeindlichen Haushaltsstrukturen und des Finanzbedarfs in Hinblick auf den Grad der Fremdbestimmung herauszuarbeiten. Es wird eine Unterscheidung der Zuschußbedarfe für die Aufgabenbereiche mit starker externer Einflußnahme (Pflichtaufgaben) und mit autonomer Entscheidungskompetenz (freiwillige Aufgaben) vorgenommen.

In Kapitel VII wird die finanzielle Entwicklung der Gemeinden und Länder im Detail analysiert. Es werden finanzwirtschaftliche Variablen untersucht, die die Haushaltslage der Gemeinden und Länder abbilden und ihre Entwicklung seit 1975 aufzeigen. Die Kommunalhaushalte und der Landeshaushalt in NRW werden untereinander und mit dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer verglichen. In Kapitel VIII wird eine Zwischenbilanz für den empirischen Teil formuliert.

Der gesamte Beobachtungszeitraum der empirischen Analyse umfaßt die Jahre 1975 bis 1995/96. 1975 wurde als Ausgangspunkt gewählt, weil die kommunalen Gebietsreformen in diesem Jahr weitgehend abgeschlossen waren und

[13] Manche Autoren unterscheiden zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden und kommen damit auf vier Verwaltungsebenen. Unter Einbeziehung der Bezirksregierungen und Landschaftsverbände (in NRW) sowie der EU kann sogar von sieben Ebenen gesprochen werden.

verschiedene neue statistische Abgrenzungen in der bundesweit geltenden kommunalen Rechnungslegung in 1974/75 vorgenommen worden sind (vgl. Haverkamp, 1982a, S. 445). Da beim Abschluß dieser Arbeit die meisten Daten des Statistischen Bundesamtes bzw. des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik bis 1995 bzw. 1996 vorlagen, werden grundsätzlich die Finanz- und Haushaltsdaten des Zeitraums 1975-1995/96 untersucht.

In Teil C werden, basierend auf den in den Teilen A und B herausgearbeiteten Erkenntnissen, Schwachpunkte des existierenden Gemeindefinanzausgleichssystems zusammengefaßt (Kapitel IX) und verschiedene Reformansätze vorgestellt und diskutiert (Kapitel X). Die wichtigsten Bausteine, Möglichkeiten und Grenzen sowie eventuellen Probleme einer Finanzausgleichsreform stellen den Schwerpunkt der Betrachtungen des Kapitels X dar. Dabei wird insbesondere das Instrument der Kostenerstattung zur Herstellung der fiskalischen Äquivalenz zwischen Aufgabennormierung und Finanzierung diskutiert.

In den Schlußbetrachtungen (Kapitel XI) werden die wichtigsten Ergebnisse und Handlungsoptionen zusammengefaßt dargestellt.

TEIL A: Theoretische und institutionelle Überlegungen zum Gemeindefinanzausgleich im Bundesstaat

I. Der Finanzausgleich im Bundesstaat

In diesem Kapitel werden theoretische Überlegungen zum passiven und aktiven Finanzausgleich skizziert und auf die Situation in der Bundesrepublik Deutschland bezogen. Den Schwerpunkt der Erörterungen bildet die Betrachtung der Einnahmenregelungen im Föderalismus sowie die Bedeutung der fiskalischen Äquivalenz für eine effiziente Finanzwirtschaft.

1. Grundsätzliche Überlegungen zum Föderalismus

Dezentrale Gemeinwesen sind das Ergebnis historischer Entwicklungen. Ihre Bildung und Entfaltung sowie die Fragen der zweckmäßigen Ausgestaltung der „intergovernmental relations" wurden im Staatsrecht und der Politikwissenschaft erörtert. In den 1960er Jahren machte die Ökonomische Theorie des Föderalismus den vertikalen Staatsaufbau auch zum Gegenstand wirtschaftswissenschaftlicher Analyse. Bis dahin hatte sich die Ökonomie so verhalten, als existiere nur eine staatliche Ebene (vgl. Zimmermann/Henke, 1994, S. 174).

In der ökonomischen Theorie wird unterstellt, daß die Präferenzen regional und lokal variieren und dezentrale Entscheidungen über öffentliche Leistungen zu präferenzgerechten Bereitstellungsmengen und –qualitäten führen. In dynamischer Sicht wird davon ausgegangen, daß sich die Bevölkerung eine nach ihren Auffassungen über öffentliche Leistungen und Kosten optimalen Wohnort wählen kann. Es kommt so zu einer regionalen Homogenisierung der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen und die Anzahl der Personen, die überstimmt werden, verringert sich durch Ab- bzw. Zuwanderung (vgl. Thöni, 1986, S. 64).

Die damit verbundene Möglichkeit der „Abstimmung mit den Füßen" erhöht tendenziell auch die Effizienz des politischen Entscheidungsprozesses. Die öffentlichen Leistungsanbieter sehen sich nicht nur mit einer möglichen Abwahl und den sonstigen politischen Protestformen konfrontiert, sondern zusätzlich sind sie dem Wettbewerb anderer Gebietskörperschaften ausgesetzt, die ein präferenzgerechteres öffentliches Güterangebot unterbreiten.

Die Beteiligung am politischen Prozeß beinhaltet Kosten der Informationsbeschaffung, -analyse und -bewertung (vgl. Kirsch, 1974, S. 86). Dezentrale Staatswesen verringern diese Kosten, da sie komplexe Güterbündel verkleinern und für Vergleichsmaßstäbe sorgen. Die Kontrolle des Regierungshandelns durch gute politische Informiertheit ist ein öffentliches Gut, von dem niemand ausgeschlossen werden kann (vgl. Stiglitz, 1988, S. 643; siehe auch Postlep, 1993, S. 53). Auf lokaler Ebene kann die bessere Informiertheit einen direkten und teilweise individuell nutzbaren Vorteil erzeugen, wenn die besser informierten Bürger in der Lage sind, eine optimale Wohnortwahl treffen zu können.[14] Damit gibt es einen verbesserten Anreiz für die Kontrolle lokaler oder regionaler politischer Entscheidungen.

Eine spezielle Anwendung findet dieser Ansatz im sogenannten Tiebout-Modell (vgl. Tiebout, 1956). Dieses Modell geht davon aus, daß die Konsumenten öffentlicher Leistungen ihren Wohnort nach den in verschiedenen Kommunen angebotenen Leistungen und den damit verbundenen Kosten sowie ihrem Einkommen und Präferenzen entsprechend auswählen. Genauso wie die Konsumenten bestimmte Konsumgüter selektieren, werde auch die Wohnortwahl einem Optimierungskalkül unterworfen. Soziale Beziehungen, Arbeitsplatzrestriktionen sowie Umzugskosten werden in diesem Modell ausgeklammert (Musgrave/Musgrave/Kullmer, 1992, S. 12f.; siehe auch Brümmerhoff, 1992, S. 487). Das Tiebout-Modell würde in der Realität zu einer zunehmenden internen Homogenität und einer abnehmenden Inter-Gruppenhomogenität führen. Dies hat dem Modell den Vorwurf eingehandelt, es führe zu ökonomisch effizienten Lösungen bei totaler gesellschaftlicher Segregation (vgl. Oates, 1991, S. 25-27).

Ein mehrstufiger Staatsaufbau mit mehreren dezentralen Gebietskörperschaften bietet den Vorteil, daß die Bürgerschaft die verschiedenen Institutionen vergleichen und bewerten können. Föderalismus bietet also die Chance, einen im staatlichen Bereich sonst nicht üblichen Wettbewerb zu kreieren. Außerdem wird auch mehr Freiraum für Innovationen geschaffen und die Möglichkeit eröffnet, mit neuen Ansätzen zu experimentieren (vgl. Bennett, 1980, S. 280; siehe auch Tiepelmann, 1990, S. 9; Postlep, 1993, S. 12f.).

Ohne auf die in der Ökonomischen Theorie der Politik thematisierten Fragestellungen der politischen Entscheidungsprozesse im Detail einzugehen, läßt sich feststellen, daß ein dezentraler Ansatz die durch Wahlen vorgenommene Grobsteuerung der öffentlichen Politik eine darüberhinausgehende Feinsteuerung durch Ratsvertreter, Verwaltungsmitarbeiter und Verbände ermöglicht (vgl.

---

[14] Normalerweise nutzen bessere politische Entscheidungen allen Bürgern, auch denen, die nicht daran mitgewirkt haben. Bei der Standortwahl können die individuellen Kosten der Informationsbeschaffung und -bewertung durch den individuellen Nutzen der besseren Standortwahl aufgewogen werden. Hierbei handelt es sich dann um ein „privates“ Gut.

Franke, 1996, S. 62). Zumindest idealtypisch kann diesem System ein hoher Grad an „responsiveness“ in Bezug auf lokal geäußerte Präferenzen unterstellt werden (vgl. Tiepelmann, 1990, S. 8).

Eine Zunahme und Ausdifferenzierung der Kollektive ermöglicht die verbesserte Ausrichtung der Leistungsbereitstellung an den vorhandenen Präferenzen, jedoch steigen gleichzeitig die Verwaltungs- und Kontrollkosten (vgl. Fischer, 1988, S. 58). Im Föderalismus stellt sich damit die Frage, wie viele Ebenen der Staat umfassen soll und welche Kompetenzen den einzelnen Ebenen zuzuordnen sind. Wo sich das Optimum von Kollektivgröße und –anzahl befindet, muß in jedem Einzelfall geklärt werden (vgl. Klubgut-Theorie).

Es wäre ökonomisch ineffizient, für jede Aufgabe eine anders geschnittene Körperschaft zu schaffen (vgl. Peffekoven, 1980, S. 617), auch wenn dadurch eine optimale Übereinstimmung zwischen Nutzer, Kostenträger und Entscheider hergestellt wäre. Die dezentrale Bereitstellung[15] öffentlicher Leistungen bedeutet nicht unbedingt eine Kostenverringerung (vgl. Oates, 1991, S. 58), wenn z.B. Skaleneffekte nicht genutzt werden können. Der politische Wunsch nach vertikaler Gewaltenteilung kann jedoch ökonomische Optimalitätsüberlegungen dominieren (vgl. Kilper/Lhotta, 1996, S. 60f.).[16]

2. Passiver Finanzausgleich

Die ökonomische Theorie des Föderalismus nutzt das wirtschaftswissenschaftliche Instrumentarium zur Analyse föderaler Strukturen und untersucht die Gründe, die für einen dezentralen Staatsaufbau sprechen. Dabei werden auch normative Aussagen über einen optimalen Staatsaufbau formuliert. Ein dezentrales Gemeinwesen eröffnet die Möglichkeit einer stärkeren Ausrichtung der öffentlichen Leistungserstellung an den Bürgerpräferenzen (vgl. Zimmermann/Henke, 1994, S. 174).

Die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung muß in einem konsistenten System in dieser Reihenfolge gelöst werden. (vgl. Zimmermann/Henke, 1994, S. 181; vgl. auch Schmidt-Jortzig, 1992, S. 60). Neuordnungen der Aufgabenverteilung haben deshalb zu veränderten Einnahmeregelungen zu führen

---

[15] In dieser Arbeit wird zwischen Bereitstellung und Produktion öffentlicher Leistungen unterschieden. Viele zentral produzierte Güter können dezentral bereitgestellt werden und umgekehrt. Damit wird die Bedeutung der Produktionskosten (economies of scale) für die Ebenenzuordnung relativiert.

[16] Eine Übersicht der Entscheidungsparameter für die (de)zentrale Bereitstellung öffentlicher Leistungen bietet Postlep (1993, S. 38f.).

und nicht umgekehrt (finance follows function).[17] Anzumerken ist, daß in der finanzwissenschaftlichen Literatur nur eine unzureichende Differenzierung zwischen Aufgaben- und Ausgabenkompetenz vorgenommen wird (vgl. Peffekoven, 1980, S. 617; Musgrave/Musgrave/Kullmer, 1994, S. 41ff).[18]

In der Praxis stellt sich darüber hinaus die Problematik, daß es kein einheitliches Entscheidungsgremium gibt, welches über notwendige Aufgaben und insbesondere Ausgaben entscheidet. In einem föderalen System wäre dies auch ein Widerspruch an sich. Die Einnahmenseite sollte spiegelbildlich eine entsprechende Bewegungsfreiheit gewähren.

Für die vertikale und horizontale Abgrenzung der Gebietskörperschaften müssen aus ökonomischer Sicht angebots- und nachfrageseitige Aspekte berücksichtigt werden. Idealtypisch sollte die geographische Ausdehnung des Entscheidungskollektivs mit dem Nutzungsradius für die bereitzustellenden Leistungen übereinstimmen. Demnach wären nationale öffentliche Güter zentral und lokale öffentliche Güter kommunal anzubieten. Dazwischen gibt es auf einem Kontinuum zahlreiche Güter mit einem überörtlichen Nutzungsradius, der aber kleiner ist als die nationale Ebene. Die meisten dezentralen öffentlichen Güter sind Mischgüter (vgl. Postlep, 1992, S. 3f.).

Da nun fast alle Güter unterschiedliche räumliche Nutzungsmöglichkeiten haben, müßte die Anzahl der Güter mit der Anzahl der Gebietskörperschaften übereinstimmen und sich den ständig wandelnden Konsumgewohnheiten und Produktionstechnologien anpassen. Dieser Ansatz kann mit der Theorie der Klubs verglichen werden und ließe sich als Funktionsfiskusansatz bezeichnen (vgl. Zimmermann/Henke, 1994, S. 180).[19] Die Etablierung unendlich vieler Gebietskörperschaften wäre weder praktikabel noch kostengünstig durchführbar. Die Bestimmung der Anzahl öffentlicher Gebietskörperschaften wird damit zu einem Optimierungsproblem (vgl. Kirsch, 1984, S. 120).

Eine demokratische Kontrolle der Vielzahl der Entscheidungsträger wäre aufgrund des hohen Informationsaufwandes nicht möglich. Gleichzeitig stiegen auch die Verwaltungskosten, da jeder „Klub“ seine eigenen Entscheidungsgremien und Wahlprozesse benötigen würde (vgl. Peffekoven, 1980, S. 614). Aus diesem Grund gehen alle Staaten den Weg der Gebietskörperschaften („multifunktionale Klubs“)[20], die sich allerdings nicht nur in Deutschland einer

---

[17] Nach Peffekoven (1980, S. 610f.) darf eine Hochzonung der Aufgabenwahrnehmung nicht wegen einer unzureichenden Finanzausstattung der unteren Ebene vorgenommen werden.

[18] Eine gute Unterscheidung findet sich in Zimmermann/Henke, 1994, S. 171ff.

[19] Eine weitere Analogie stellt sich mit dem Einproduktunternehmen, daß ein (räumlich begrenztes) Monopol besitzt. Allerdings handeln Monopole in der Regel mit privaten und nicht mit öffentlichen Gütern.

[20] Eine untergeordnete Gebietskörperschaft ließe sich auch als multifunktionaler Regionalfiskus bezeichnen (vgl. Zimmermann/Henke, 1994, S. 180).

Vielzahl von Zweckverbänden, Arbeitsgemeinschaften, Parafiskus etc., also „Klubs" bedienen.

Ökonomische Föderalismusüberlegungen streben einen zieladäquaten Staatsaufbau an (vgl. Zimmermann, 1983, S. 4f). Ausgangspunkt muß also eine Verständigung über die anzubietenden Leistungen sein. Güter, die von der gesamten Bevölkerung in Anspruch genommen werden sollen, müssen demzufolge zentral angeboten werden, während jene Güter mit örtlich begrenzter Konsumption dezentral anzubieten sind (vgl. Musgrave/Musgrave/Kullmer, 1994, S. 85f).

Als erste Frage muß dabei geklärt werden, welche Ebene zu welchem Grad eine Kompetenz-Kompetenz bekommen soll (vgl. Münch, 1997, S. 19). Damit ist jener Problemkomplex angesprochen, in dem Festlegungen hinsichtlich der - Körperschaften vorgenommen werden, die Aufgabenbestimmungen für sich und eventuell andere Ebenen definieren können. Dies schließt Vorschriften bezüglich der Durchführung oder Nichtdurchführung von Aufgaben ein. Die Unterscheidung von Gesetzgebungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenz wird in der ökonomischen Föderalismusdiskussion zu wenig vorgenommen.[21]

Wenn es auch keine eindeutige Zuordnung bestimmter Dienstleistungen auf bestimmte Verwaltungsebenen geben kann (vgl. Bennett, 1980, S. 284; Albers, 1990, S. 7), so lassen sich dennoch aus der Theorie öffentlicher Güter Kriterien für die Beurteilung der Ebenenzuordnung ableiten. Aus ökonomischer Sicht ist die Entscheidung über die Aufgabenzuordnung ein Optimierungskalkül. Als Entscheidungskriterium können die Gesamtkosten, die bei gegebenen Präferenzen minimiert werden sollen, herangezogen werden (vgl. Seiler, 1981, S. 510; Peffekoven, 1980, S. 608).

Unter der Voraussetzung, daß diese bestimmt werden können, ist jene Ebene mit der Aufgabendurchführung zu betrauen, die die kostenminimale Bereitstellung der nachgefragten Leistungen sicherstellt. Ein dezentrales Bereitstellungssystem hat dabei den Vorteil, daß es auf regional differierende Nachfragekonstellationen mit ebenso regional differenzierten Bereitstellungsmengen reagieren kann.[22] Für eine zentrale Bereitstellung sprächen hingegen externe Effekte, die nicht von lokalen Angeboten internalisiert werden können. Economies of scale und interregional homogene Präferenzstrukturen sind weitere Faktoren, die in Richtung Zentralisierung führen. Lokale Bereitstellung und zentrale Produktion sind allerdings in vielen Fällen kompatibel.

---

[21] Grundsätzlich wird eine Entflechtung der staatlichen Ebenen gefordert. Dadurch wird die Gesetzgebungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenz einer Ebene zugeordnet. Welche Konsequenzen dies für die kommunale Ebene hätte, wird nicht betrachtet (vgl. Kirchhoff, 1996, S. 24f.)

[22] Theoretisch wäre auch bei zentralen Entscheidungen eine regional differenzierte Bereitstellung möglich, jedoch fehlte in solchen Fällen der institutionelle Mechanismus zur Koordination von Angebot und Nachfrage.

Hieraus lassen sich schon erste Schlußfolgerungen für zwei wesentliche Zuordnungen ziehen: Die Stabilisierungs- und Verteilungsaufgabe ist primär der zentralstaatlichen Ebene zuzuweisen, während die Allokationsaufgabe allen Ebenen zufällt (vgl. Peffekoven, 1980, S. 617; Junkernheinrich/ Micosatt, 1991, S. 149; Zimmermann, 1995b, S. 19; Biehl, 1996b, S. 90). Dies schließt einen geringen Beitrag der subnationalen Einheiten zur Erreichung von Distributions- und Stabilisierungszielen nicht aus. Insbesondere spricht dies nicht gegen die Mitarbeit lokaler Behörden bei der Aufgabenerfüllung (vgl. Fischer-Menshausen, 1988, S. 641). Zur Wahrung von Wirtschaftlichkeit und sparsamer Mittelbewirtschaftung kann diese Mitarbeit eine lokale Teilfinanzierung erfordern. Die Finanzkraft kann grundsätzlich nicht als Zuordnungskriterium akzeptiert werden.

Die Zentralisierung der Verteilungsfrage ist auch wegen sonst zu erwartender Wanderungsbewegungen angezeigt. Selbst eine einstimmige Entscheidung zugunsten einer größeren Umverteilung auf lokaler Ebene macht es für ökonomisch rational handelnde Individuen vorteilhaft, den Wohnort zu wechseln, selbst wenn sie der Verteilungsentscheidung vorher zugestimmt haben (vgl. Oates, 1977, S. 18). Auch bei der Stabilisierungsfrage wäre ein Trittbrettfahrerverhalten für Individuen bzw. für untergeordnete Gebietskörperschaften rational. Aus der Verteilungs- und Stabilisierungseffizienz lassen sich demnach keine Dezentralisierungsvorteile ableiten.[23]

Oates (1991, S. 14) spricht davon, daß die Allokationsaufgabe geradezu die Existenzberechtigung föderaler Gemeinwesen darstellt. „The economic case for federalism is found in the Allocation Branch". Hierbei wird von regional differierenden Konsumentenwünschen ausgegangen. Je größer die räumlichen Unterschiede in der Konsumption sind, desto größer sind die möglichen ökonomischen Vorteile der Dezentralisierung. Umgekehrt verhält es sich bei relativ homogenen regionalen oder lokalen Kollektiven. In diesen Fällen kann nur eine geringe Zunahme an Wohlfahrt durch Dezentralisierung erreicht werden (vgl. Oates, 1991, S. 118; Zimmermann, 1983, S. 11f.; Frey/Kirchgässner, 1994, S. 60).

Aus ökonomischer Sicht (präferenzgerechtes Dienstleistungsangebot) sind die unteren Gebietskörperschaften bei der Erstellung öffentlicher Leistungen zu bevorzugen. Nur wenn steigende Skalenerträge bzw. starke externe Effekte eine nationale Bereitstellung erfordern, sollten die Aufgabenkompetenzen „hochgezont" werden. „Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern steht im

---

[23] Dies gilt nur eingeschränkt für die Durchführung von überregional festgelegten Maßnahmen, da die örtlichen Kenntnisse die Produktionseffizienz erhöhen kann (vgl. Zimmermann, 1983, S. 38).

Bundesstaat unter dem Grundsatz der sogenannten Subsidarität: [24] alle Aufgaben, die nicht ausdrücklich dem jeweils höheren Selbstverwaltungsträger zugewiesen sind, werden von den Unterverbänden ... wahrgenommen" (Musgrave/Musgrave/Kullmer, 1994, S. 41). Technische Aspekte wie örtliche Kenntnisse, kurze Informationswege, etc. rechtfertigen ebenfalls die Autonomie dezentraler Gebietskörperschaften (vgl. Pohmer, 1981, S. 271).

Es ist zu beachten, daß eine eindeutige Zuordnung von Aufgaben zu bestimmten Ebenen in vielen Fällen nicht möglich ist. Neben der idealtypischen Aufgabenverteilung hat sich in Deutschland ein enges Geflecht an Misch- und Gemeinschaftsaufgaben herausgebildet, das erhebliche Kritik auf sich gezogen hat (vgl. Henke, 1995, S. 48). Insbesondere zwischen Gemeinden und Ländern gibt es zahlreiche geteilte Kompetenzen sowie häufige Eingriffe der Landesebene in die gemeindlichen Entscheidungsfindungsprozesse.

Gerade auf lokaler Ebene kommt es zu einer Einflußnahme der Gesetzgeber auf das „Ob" und „Wie" lokaler Leistungsangebote. Spezielle Fragen der Ausgestaltung werden oft bis ins Detail vorgeschrieben. Die Ökonomische Theorie des Föderalismus analysiert diesen Sachverhalt nur unzureichend (vgl. Kirchhoff, 1996, S. 24f.).

Es ist der Ökonomischen Theorie des Föderalismus bisher nicht gelungen, eine klare Zuordnung von Leistungen und Ebenen vorzunehmen (vgl. Hardt, 1995, S. 2; Peffekoven, 1980, S. 608; Albers, 1990, S. 7). Ein wesentlicher Grund für diese Schwierigkeiten ist darin zu suchen, daß viele öffentliche Güter nicht definitiv und restlos einer Ebene zugeordnet werden können. Daraus folgt, „... with a few exceptions, most services concern all levels of government" (Bennett, 1980, S. 284; vgl. auch Schneider, 1993, S. 5).[25]

3. Aktiver Finanzausgleich

3.1 Das Prinzip der Fiskalischen Äquivalenz

Eine wesentliche Forderung der Ökonomischen Theorie des Föderalismus ist die geographische Übereinstimmung von Nutznießern und Kostenträgern (vgl. Henke, 1995, S. 36). Hierbei ist nicht unbedingt an eine individuelle Kongruenz gedacht, obwohl dies Fehlallokationen am besten vermeiden würde, sondern die Nutznießer-, Kostenträger- und Entscheiderkollektive sollen möglichst überein-

[24] In dieser Arbeit werden die Begriffe Autonomie (der unteren Körperschaften) und Dezentralisierung verwendet. Konzeptionell entspricht dies dem Terminus Subsidarität.
[25] Zimmermann (1983, S. 29) spricht von meritorischen Gründen, die zu einem Eingreifen des Oberverbandes führen.

stimmen (vgl. Brümmerhoff, 1992, S. 203).[26] Die Erfüllung dieser Forderung verhindert, daß Gruppen nur die Vorteile einer Entscheidung über öffentliche Leistungen genießen können, ohne an den Kosten beteiligt zu sein. Mit diesem Ansatz würden sowohl Effizienz- als auch Effektivitätsvorteile realisiert (vgl. Kirsch, 1984, S. 119; siehe auch Zimmermann, 1995b, S. 16).

Das Nichterreichen der fiskalischen Äquivalenz birgt die Gefahr in sich, daß eine Über- oder Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen eintritt. Beispielhaft läßt sich dies mit dem Bau einer Versorgungseinrichtung auf lokaler Ebene verdeutlichen, deren Kosten ausschließlich von übergeordneter Stelle finanziert werden. Auf lokaler Ebene ist eine sachgerechte Abwägung der Kosten und Nutzen in diesem Fall nicht zu erwarten (vgl. Petersen, 1988, S. 118).

Nur wenn diejenigen, die von einer öffentlichen Leistung profitieren, auch für die Finanzierung aufkommen müssen, kann ein sachgerechtes Abwägen der Kosten und Nutzen der Leistung vorgenommen werden. Können die Kosten hingegen auf andere Gruppen übergewälzt werden, besteht immer die Gefahr der Verschwendung (vgl. Wust, 1981, S. 126; siehe auch Seiler, 1980, S. 62). Ebenso verhält es sich bei der Frage der Effizienz (kostenminimale Bereitstellung), die am besten durch die Kontrolle der Betroffenen sichergestellt werden kann. Handelt eine Gebietskörperschaft unwirtschaftlich, werden also die öffentlichen Leistungen nicht kostenminimal angeboten, so muß durch den politischen Wettbewerb und die Kontrolle durch die Wähler eine effiziente Haushaltsführung durchgesetzt werden.

In der Realität ist es unmöglich, bei multifunktionalen Gebietskörperschaften immer eine Identität von Nutzern, Zahlern und Entscheidern herzustellen. Aufgrund von Spillovers und den nach den gesellschaftlichen Präferenzen auszurichtenden redistributiven Finanzzuweisungen kommt es zu einer partiellen Externalisierung der Kosten der lokalen Güterproduktion. In diesem Spannungsfeld bewegt sich die Finanzpolitik im allgemeinen und der Finanzausgleich im besonderen. Die Verringerung der fiskalischen Äquivalenz durch Finanzzuweisungen müßte idealtypisch durch den Zuwachs des gesellschaftlichen Nutzens aufgrund der allokativ bzw. distributiv motivierten Zuweisungen kompensiert werden.

In einem idealtypischen Fall entscheidet sich eine Gruppe immer dann für eine Ausdehnung des öffentlichen Güterangebots, wenn der Nutzenzuwachs mindestens so groß ist wie die Nutzenabnahme aufgrund der Verringerung des pri-

---

[26] In repräsentativen Demokratien werden die entscheidungsbetroffenen Bürger von gewählten Politikern vertreten. Die Kostenträger (Steuerzahler) können nur indirekt auf die Leistungsbereitstellung Einfluß nehmen. Von den daraus möglicherweise resultierenden Fehlallokationen soll hier abstrahiert werden.

vaten Güterkonsums (vgl. Haller, 1980, S. 565).[27] Die Opportunitätskosten werden zum zentralen Bestandteil des Entscheidungsprozesses, in dem die optimale Menge öffentlicher und privater Güter bestimmt werden soll. Unter einer Reihe restriktiver Annahmen, wie z.B. der Präferenzoffenbarung, der Kardinalität der individuellen Nutzen, präferenzgerechter Kostenanlastung usw., kann somit ein Optimum zwischen öffentlicher und privater Güterbereitstellung bestimmt werden (vgl. Wust, 1981, S. 17ff; Musgrave, 1990, Bd. 1, S. 87ff).

Institutionelle Regelungen, die die Identität von Zahler, Nutzer und Entscheider relativieren, führen tendenziell zu einem Wohlfahrtsverlust. Sie können zu einer zu großen, falschen oder zu teuren Güterbereitstellung führen. Da es im bundesdeutschen Föderalismus für die Nutznießer(gruppen) öffentlicher Leistungen – und teilweise sogar für die Anbieter - nicht klar ist, wieviel eine bestimmte öffentliche Leistung kostet, können die Bereitstellungsprozesse sehr leicht zu ineffizienten Lösungen führen.

Im unitarischen Föderalismus[28] existieren zahlreiche generelle und Einzelregelungen, die gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verstoßen. Sowohl Aufgabenverbund als auch Steuerverbund machen es für die Öffentlichkeit unmöglich, einen Zusammenhang zwischen den Steuerzahlungen und der Bereitstellung öffentlicher Leistungen herzustellen. Zusätzlich dürfen auf kommunaler Ebene die Vertretungskörperschaften in vielen Fällen nur eingeschränkt Entscheidungen treffen, obwohl sie für ihre Budgets und die Aufgabenerfüllung verantwortlich gemacht werden.

Insbesondere die für die Kommunen teuren sozialpolitischen Regelungen veranschaulichen wie die Abkehr vom Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und die Zentralisierung der Aufgabenbestimmung zu einer Verringerung der lokalen Autonomie und der Schwächung der Gemeindeselbstverwaltung geführt haben. Aber auch in anderen Aufgabenbereichen engt die zunehmende staatliche Regulierung den lokalen Freiraum ein. Damit wird die Möglichkeit der Gegenüberstellung und des Abwägens von Nutzen und Kosten lokaler Aktivitäten erschwert. Die örtliche Gemeinschaft kann in zahlreichen Fällen keine Entscheidungen für die von den Gemeindebürgern präferierten öffentlichen Dienstleistungen vornehmen, da sie staatlich vorgeschrieben werden. Der Gesetzgeber wiederum ist für die Finanzierung nicht zuständig.

Am Bundessozialhilfegesetz soll exemplifiziert werden, wie die Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz Ineffizienzen in der kommunalen Leistungsbereitstellung bewirken kann. Nehmen wir an, daß eine Kommune mit

---

[27] Das Effizienzkriterium des Samuelson-Modells nach dem die Summe der Grenzraten der Substitution gleich der Grenzrate der Transformation ist, muß erfüllt sein (vgl. Musgrave/Musgrave/Kullmer, 1992, Bd. 1, S. 99ff).

[28] Unter unitarischem Föderalismus verstehen Kilper/Lhotta (1996, S. 73) integrativ-vereinheitlichende Tendenzen im Bundesstaat.

einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen und alleinerziehenden Elternteilen entsprechend hohe Aufwendungen für die Sozialhilfe zu tätigen hat. Die sonstigen sozio-ökonomischen Parameter nehmen wir als durchschnittlich an. Die Kommune hat nun zwei Möglichkeiten: Entweder sie erhöht ihre Einnahmen,[29] insbesondere ihre Steuereinnahmen - und belastet damit die Einwohner stärker als der Durchschnitt der Gemeinden - oder die betroffene Kommune verringert ihre sonstigen Ausgaben und verschlechtert das kommunale Dienstleistungsangebot.

Kurzfristig wäre es natürlich möglich, die Unterhaltungsmaßnahmen für die öffentliche Infrastruktur und die Ausgaben für Investitionen zu strecken und eine Haushaltssperre zu verfügen. Die finanziellen Folgen der Haushaltsbelastungen würden somit nicht sofort transparent. Wenn die betroffene Gemeinde durchschnittlich effizient ist, gehen die Ausgabeneinsparungen mittelfristig zu Lasten des Dienstleistungsangebots. Wenn zusätzlich die kommunalen Steuern erhöht werden, wird die Gemeinde im Vergleich zu anderen Kommunen in einem Kosten-Nutzen-Vergleich durch die Gemeindebürger schlechter abschneiden und eine Abwanderung der Steuerzahler provozieren.[30] Dieses Verhalten würde die Finanzprobleme der Gemeinde weiter verstärken, da die Pro-Kopf-Ausgaben kurzfristig steigen würden und die Einnahmen zurückgingen.

Ähnliche Wirkungen kann die gesetzliche Verpflichtung zur Bereitstellung von Kindergartenplätzen auslösen. Die meisten Eltern nehmen einen Kindergartenplatz für ihre Kinder in Anspruch, da nur ein geringer Teil der Kosten durch einkommensabhängige Gebühren finanziert wird.[31] Nehmen wir an, daß in einer Gemeinde die Mehrheit der Bevölkerung eine Bereitstellung für 80 Prozent der Kinder im relevanten Alter für ausreichend hält. Die gesetzliche Garantie kann somit zu einer die lokalen Präferenzen verzerrenden Ausdehnung des Kinderbetreuungsangebotes führen.

Auch in diesem Fall muß die Gemeinde jene Ausgaben reduzieren, zu denen sie gesetzlich nicht verpflichtet ist, oder sie muß die Einnahmen erhöhen. Da die freiwilligen, nicht aber die gesetzlich bestimmten Aufgaben von der Bevölkerung bzw. von den Vertretungsorganen bestimmt werden, kann nicht mehr von einem präferenzgerechten Angebot ausgegangen werden. Auf der Ebene der gesetzlichen Normierung mögen meritorische Gründe oder externe Effekte zu den entsprechenden Regelungen geführt haben. Dieses kann durch die betrof-

---

[29] Die Kreditaufnahme soll hier nicht betrachtet werden.

[30] Diese Reaktionsweise entspricht dem Tiebout-Modell (vgl. Napp, 1994, S. 65ff). Sie kann auf den Unternehmenssektor übertragen werden.

[31] Eine weitergehende Gebührenfinanzierung ist aufgrund gesetzlicher Vorgaben in NRW nicht statthaft. Würde eine volle Gebührenfinanzierung vorgenommen werden, träten keine allokativen Ineffizienzen auf. Allerdings könnten viele Haushalte die notwendigen Mittel nicht aufbringen.

fenen Gebietskörperschaften und die lokalen Wähler nur unzureichend überprüft werden.

An dem Beispiel der Kindergartenplätze läßt sich gut zeigen, welche Regelungsdichte mittlerweile in vielen kommunalen Angelegenheiten erreicht wurde. Neben dem einklagbaren Recht auf einen Kindergartenplatz für Kinder ab drei Jahre wird den Gemeinden in NRW durch landesgesetzliche Regelungen vorgeschrieben, welche Gebührensätze zu verlangen sind. Außerdem werden die Ausstattungsstandards festgesetzt, die häufig nicht nur Mindeststandards darstellen. Die örtliche Gemeinschaft hat kaum noch Möglichkeiten, die Kosten der gesetzlichen Regelungen zu verringern. Einsparungen müssen dann anderweitig vorgenommen werden. Dabei spielt es auch keine Rolle, ob andere Aufgaben aus kommunaler Sicht eine höhere Priorität haben.

Selbst wenn in einzelnen Kommunen ein einstimmiger Beschluß gegen die weitreichende Kindergartengarantie zustande käme, wäre eine Umsetzung der lokalen Prioritäten nicht möglich. Verhalten sich die Beteiligten individuell rational, werden sie das hoch subventionierte Betreuungsangebot wahrnehmen. Ein Rationierungsverfahren wäre rechtlich nicht zulässig. Wenn der Bundesgesetzgeber einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz einräumt und dies den Präferenzen der Bundesbürger entspricht, muß eine solche Entscheidung gegenüber den Wählern vertreten werden. Dies ist nur dann der Fall, wenn auch die damit verbundenen Ausgaben von der normierenden Ebene zu tragen sind.

Der hier formulierte Ansatz der fiskalischen Äquivalenz entspricht nicht der bundesdeutschen Praxis, die durch das Fehlen einer kostenmäßigen Belastung für die anordnende Ebene gekennzeichnet ist. In einem idealtypischen System mit fiskalischer Äquivalenz muß sich die jeweilige Regierung ein Mandat für ihre Aktivitäten einholen. Dabei können von der Wählerschaft die Kosten und Nutzen der Regierungsmaßnahmen abgewogen werden. Kommt es zu einem Aufgabenverbund mit lokaler Finanzierung, werden die Kosten der staatlichen Maßnahmen verschleiert, während die kommunale Aufgabenwahrnehmung als überteuert empfunden werden kann. Dies trifft noch stärker bei Regelungen zu, die die Produktionskosten erhöhen (vgl. Blankart, 1994, S. 521, S. 524).

Die Trennung von Aufgabennormierung, Durchführung und Finanzierung führt zu diesem unbefriedigenden Verfahren, das nur zufällig zu optimalen Ergebnissen führen kann. Auch wenn die ökonomische Theorie dieser Mischproblematik im kommunalen Bereich bisher wenig Aufmerksamkeit geschenkt hat (vgl. Kirchhoff, 1996, S. 24f.; Wust, 1981; Peffekoven, 1980, S. 617), lassen sich einzelne Anhaltspunkte finden, wie ein ökonomisch effizientes Ergebnis zustande kommen kann (vgl. Teil C).

3.2 Die Verteilung der Einnahmen

In einem föderalen Gemeinwesen müssen Regelungen über die Zuordnung der Einnahmequellen sowie über eventuell notwendige ergänzende Finanzausgleichsleistungen getroffen werden. Dabei wird zwischen einem vertikalen und horizontalen Finanzausgleich sowie zwischen dem originären (primären) und dem ergänzenden (sekundären) unterschieden. Im primären Finanzausgleich werden die Steuerquellen, oder allgemeiner: die Einnahmequellen, den verschiedenen Gebietskörperschaften zugewiesen. Dabei gilt in der Regel das örtliche Aufkommen oder die Einwohnerzahl als Zuordnungskriterium. Anschließend werden die schon im öffentlichen Bereich vorhandenen Ressourcen einem Umverteilungsprozeß (sekundärer Finanzausgleich) unterzogen (vgl. Peffekoven, 1980, S. 618; Hansmeyer/Kops, 1985a, S. 33f; Kirchhoff, 1996, S. 16f.).

Beide Aspekte des Finanzausgleichs finden sowohl vertikal als auch horizontal statt. Die horizontale Umverteilung der Steuermittel ohne Einfluß eines Oberverbandes führt zur Stärkung der regionalen Ebene. Der vertikal sekundäre Finanzausgleich nutzt sowohl gebundene als auch zweckfreie Transfers (vgl. Peffekoven, 1980, S. 622ff; Zimmermann, 1983, S. 42ff).

Die strikte Unterscheidung zwischen vertikalem und horizontalem Finanzausgleich ist in der finanzwirtschaftlichen Praxis unangebracht, da die vertikalen Zuweisungen in der Regel auch einen horizontalen Verteilungseffekt haben. Hierbei spricht man auch vom kombinierten Finanzausgleich (vgl. Pagenkopf, 1980, S. 35). Dies ist für die im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) verteilten Schlüsselzuweisungen sowie für die Bundesergänzungszuweisungen die ultima ratio.

Es lassen sich verschiedene Systeme der Steuerquellenzuordnung praktizieren. Eine Unterscheidung zwischen dem Trennsystem und dem Verbundsystem liefert erste Anhaltspunkte für die Einordnung real existierender Finanzausgleichsregelungen. In einem Trennsystem steht jeder Gebietskörperschaft ein freies „Zugriffsrecht“ auf die Steueranknüpfungstatbestände zu. Sowohl über Bemessungsgrundlagen als auch über Tarifverläufe kann autonom entschieden werden. Die fiskalische Äquivalenz ließe sich mit diesem System am besten verwirklichen. In einem gebundenen Trennsystem gibt es eine Koordination hinsichtlich der Bemessungsgrundlagen. Damit entsteht ein fließender Übergang zum Zuschlagssystem. In einem Verbundsystem partizipieren mehrere Gebietskörperschaften an der Besteuerung einer (Einzelverbund) oder aller (Gesamtverbund) Bemessungsgrundlagen (vgl. Peffekoven, 1980, S. 619f.).

Bei der Festlegung der Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz für die Einnahmen muß die Aufgabenverteilung berücksichtigt werden. Nur so läßt sich die fiskalische Äquivalenz verwirklichen. Die Gesetzgebungskompetenz umschreibt

die Autonomie der Gebietskörperschaften ihre finanzielle Entwicklung eigenständig zu bestimmen. In der ökonomischen Betrachtung ist die Ausgestaltung der Einnahmenverwaltungskompetenz weniger wichtig.

In einem Verbundsystem ist bei einer unterschiedlichen Entwicklung der Aufgaben und Ausgaben der beteiligten Gebietskörperschaften eine regelmäßige Anpassung der Beteiligungsquoten notwendig. Dies kann zu erheblichen Konflikten und unsachgemäßen Lösungen führen. Der Vorteil der Verbundlösung liegt in der steuertechnischen Einheitlichkeit und der Minimierung von Wettbewerbsverzerrungen (vgl. Peffekoven, 1980, S. 620).

In einem Trennsystem kann jede Ebene die Einnahmen an die Ausgabenentwicklung anpassen. Nachteilig wirkt die unterschiedliche Besteuerung gleicher Sachverhalte und die Möglichkeit der Mehrfachbesteuerung einer Steuerbemessungsgrundlage.[32] Durch koordinierende Maßnahmen und die Durchführung eines Finanzausgleichs können distributive und allokative Verzerrungen vermieden werden.

Der sekundäre Finanzausgleich kann vertikal und horizontal durchgeführt werden. Vertikale Transferzahlungen sind im kommunalen Kontext häufig mit Verwendungs- und Empfangsauflagen verbunden (vgl. Fischer, 25f.). Je stärker die primäre Steuerquellenverteilung zu einer horizontal ungleichen Einnahmenverteilung führt, desto höher müssen c.p. die Ausgleichszahlungen ausgestattet sein. Dasselbe ergibt sich bei einer horizontal ungleichen Ausgabenintensität bei der Produktion von Dienstleistungen mit überörtlichem Nutzungsradius (Spillover).

4. Unsichtbarer Finanzausgleich

Neben den direkten monetären Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sind die durch Gesetze, Verordnungen und andere Rechtsakte (z.B. Verwaltungsvorschriften) induzierten Ausgaben- und Einnahmenveränderungen finanziell von Belang. Regelungen der einen Ebene, insbesondere der übergeordneten, können auf unterer Ebene zu Mindereinnahmen oder Mehrausgaben führen, ohne daß dies direkt dem (passiven) Finanzausgleich zuzuordnen ist. Diese Auswirkungen können gewollt oder ungewollt sein. Die Verflechtungen sind nicht immer transparent (vgl. Zimmermann/Henke, 1994, S. 180f.; Voigt, 1984, S. 148).

[32] Das Prinzip der horizontalen und vertikalen Gerechtigkeit erfordert die gleichmäßige Besteuerung gleicher Sachverhalte und die ungleiche Behandlung ungleicher Sachverhalte.

Wenn sich durch die Regelungen der einen Gebietskörperschaft die Ausgaben oder Einnahmen einer anderen Gebietskörperschaft verändern, spricht man auch vom verdeckten bzw. unsichtbaren Finanzausgleich (vgl. Dickertmann/Gelbhaar, 1996a, S. 390). Dies traf z.B. bei der Einführung des 10. Pflichtschuljahres in den Hauptschulen in NRW zu. Durch diese Maßnahme erhöhten sich die gemeindlichen Sachausgaben in den Schuletats (vgl. Peffekoven, 1980, S. 618). Staatliche Maßnahmen können aber auch direkt die Landes- oder Bundeskasse entlasten und gemeindliche Mehrausgaben hervorrufen. Solche indirekten Transfers (vgl. Smekal, 1980, S. 166) haben ähnliche Wirkungen wie Umlagen von untergeordneten Gebietskörperschaften.[33] Realtransfers finden dann statt, wenn eine Gebietskörperschaft für andere Leistungen erzeugt (vgl. Smekal, 1980, S. 155ff).

Der unsichtbare Finanzausgleich kann auch zugunsten der Gemeinden wirken. Erhöhte Transferzahlungen des Bundes, z.B. im Rahmen des Familienlastenausgleichs oder von Rentenanpassungen können die Inanspruchnahme der Sozialhilfe vermindern. Die aktive Arbeitsmarktpolitik kann ebenfalls die Ausgaben der Gemeinden verringern (vgl. Haverkamp, 1982a, S. 453).

5. Begründung für den ergänzenden Finanzausgleich

In einem föderalen System mit selbständiger kommunaler Ebene kommt es aufgrund der örtlichen Streuung des Steueraufkommens nur zufällig zu einer aufgabenadäquaten Verteilung der Steuereinnahmen. Deshalb sind vertikale oder horizontale Ausgleichsmaßnahmen notwendig. Bei der Festlegung der Ausgleichszahlungen spielen normative Setzungen eine ausschlaggebende Rolle, die von den Präferenzen der Bevölkerung bzw. ihrer Repräsentanten abhängen. Der Gesetzgeber bewegt sich im Spannungsfeld zwischen „equity and efficiency".

In Deutschland hat sich insbesondere auf der Länderebene eine Zunahme der Egalität der Ressourcenverteilung mittels horizontalem Finanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen herauskristallisiert, während auf der Gemeindeebene interregional differierende Nivellierungsgrade zu konstatieren sind. Aber auch der kommunale Finanzausgleich, besonders in Nordrhein-Westfalen (NRW), hat einen hohen Ausgleichseffekt (vgl. dazu kritisch SVR, 1987, S. 158 und Ifo, 1995, S. 75ff).

Grundsätzlich lassen sich allokative und distributive Gründe für den aktiven Finanzausgleich ins Feld führen. „The standard motivation for the grants is, without much empirical justification, taken from welfare economics to be equity

[33] Zum Beispiel würde eine Befristung der Arbeitslosenhilfezahlungen zu verringerten Bundes- und zu vermehrten Gemeindeausgaben führen.

and efficiency" (Breton/Fraschini, 1992, S. 351). Ohne jegliche vertikale oder horizontale Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften gäbe es eine extrem ungleiche Verteilung der Finanzmittel im staatlichen Bereich und eine ungleiche Belastung der Steuerzahler.

Es ist offensichtlich, daß bei ungleicher Verteilung der ökonomischen Aktivitäten im Raum ein nach dem örtlichen Aufkommen konzipiertes Steuersystem zu einer regional ungleichen Ertragskraft führen muß. Dies hat Auswirkungen auf die Festlegung des öffentlichen Leistungsangebots und die Besteuerungshöhe. In manchen Städten oder Regionen könnten unterdurchschnittliche Steuersätze verlangt werden und überdurchschnittliche Mengen öffentlicher Güter angeboten werden, während in armen Regionen hohe Steuersätze und ein geringes öffentliches Leistungsangebot vorhanden sein würden. Daraus können steuerpolitisch motivierte Wanderungsbewegungen entstehen, die zu ineffizienten Standortentscheidungen führen. Die staatlichen Maßnahmen verursachen Wettbewerbsverzerrungen, die durch ein Finanzausgleichssystem vermieden werden können.[34]

Das Ausmaß an Umverteilung hängt nicht nur von den möglichen Reaktionen der Wirtschaftssubjekte ab, sondern auch von dem für akzeptabel angesehenen Grad der Ungleichverteilung (vgl. Zimmermann, 1983, S. 21ff). Welche Gewichtung die einzelnen Ziele in einem Staatswesen erhalten, wird in einem funktionierenden demokratischen System von den Präferenzen der Wahlbürger bestimmt.

Neben einem Steuerkraftausgleich, an dem sich der Länderfinanzausgleich orientiert, ist auch ein Bedarfsausgleich denkbar. In der deutschen Gemeindefinanzausgleichspraxis wird sowohl der Finanzbedarf als auch die Finanzkraft[35] berücksichtigt. Dabei gibt es durchaus verschiedene Akzentsetzungen in den einzelnen Bundesländern.

Es lassen sich fünf Hauptgründe für die Legitimation von Finanzzuweisungen ausmachen (vgl. Gläser, 1981, Kapitel 2; Massat, 1984, S. 16ff; Napp, 1994, S. 267f.; Kirchhoff, 1996, S. 127f.)[36]:

---

[34] Sollte eine finanzstarke Region jedoch grundsätzlich produktiver sein, könnte der Finanzausgleich die Wanderung der Produktionsfaktoren in diese Region verlangsamen oder sogar verhindern (vgl. Napp, 1994, S. 294f.).

[35] Im Gemeindefinanzausgleich wird die Finanzkraft durch die Steuerkraft dargestellt. Gebühren, Konzessionsabgaben, Zweckzuweisungen, etc. bleiben unberücksichtigt.

[36] Die häufig genannte fiskalische (Aufstockungs-) Funktion des KFA wird hier der Allokations- und Distributionsfunktion zugeordnet (vgl. Hansmeyer, 1989, S. 185).

- Internalisierung der externen Effekte (allokativ)
- Erreichung eines Mindestversorgungsniveaus (meritorisch)[37]
- Abbau fiskalischer Ungleichgewichte (redistributiv)
- Raumordnungspolitische Ziele (allokativ und distributiv)
- Stabilisierungspolitik

5.1 Distributive Zielsetzungen und Gerechtigkeit

Eine Verteilung der Finanzmasse nach dem örtlichen Aufkommen hätte eine interregional differenzierte Bedürfnisbefriedigung zur Folge. Bei vergleichbaren Angebotsmengen könnten in den reichen Regionen öffentliche Leistungen mit geringeren Steuersätzen angeboten werden als in den armen Regionen. Mit Hilfe des Finanzausgleichs soll eine annähernd gleichmäßige Befriedigung gleich wichtiger oder bevorzugte Befriedigung vordringlicher Bedürfnisse ermöglicht werden (vgl. Pagenkopf, 1981, S. 33). Dies setzt allerdings die intersubjektive Vergleichbarkeit von Nutzenwertungen voraus sowie die Möglichkeit der Aggregation dieser Wertungen in den Teilkollektiven.

Räumlich unterschiedliche Steuerbemessungsgrundlagen führen bei gleichen Steuersätzen zu einem Mehr an öffentlichen Einnahmen in den ökonomisch starken Regionen und machen es für die Entscheidungsträger möglich, ein höheres Niveau an öffentlichen Gütern bereitzustellen. Dies gilt nicht nur für Waren und Dienstleistungen, sondern auch für Finanztransfers an arme Bevölkerungsgruppen. Regional differierende Transfertatbestände könnten potentielle Transferempfänger anziehen und damit eine Zusatzbelastung für den Transfergeber konstituieren. Die Umverteilungspolitik würde zusammenbrechen (vgl. Musgrave/Musgrave/Kullmer, 1992, S. 15; Boadway/Hobson, 1993, S. 87; Oates, 1991, S. 11). Ungleiche Einnahmebedingungen für den Staat machen u.U. auch unterschiedliche Steuersätze notwendig. Eine ungleiche Belastung kann jedoch von den Steuerpflichtigen als ungerecht angesehen werden (vgl. Boadway/Hobson, 1993, S. 79).[38] Ausgleichszahlungen wären ein Instrument, um diese Ungleichbehandlung auszuschließen oder zumindest zu verringern.

Eine der finanzwissenschaftlichen Forderungen an den Staat ist die allokative Neutralität seiner Normsetzungen. Es soll nicht aufgrund der staatlichen Entscheidungen zu Wettbewerbsverzerrungen und damit zur Fehlleitung der Produktionsfaktoren kommen. Im Rahmen des Föderalismus impliziert dies die regional gleiche Besteuerung gleicher Tatbestände und die Ungleichbehandlung

[37] Oftmals wird ganz einfach ein höheres Versorgungsniveau angestrebt.
[38] Prinzip der horizontalen und vertikalen (Steuer-) Gerechtigkeit.

ungleicher Sachverhalte. Mit anderen Worten: unabhängig vom Wohnort soll die Steuerhöhe des Steuerzahlers festgelegt werden, wobei in der Praxis als Hauptkriterium die Einkommenshöhe zugrunde gelegt wird. Interregional streuende Steuersätze für gleiche Einkommen würden einen Anreiz zum Wohnort- und Arbeitsplatzwechsel darstellen. Dies wäre allokativ ineffizient, weil solche Entscheidungen ein Nebenprodukt staatlicher Steuerpolitiken wäre (vgl. Homburg, 1996, S. 339).

5.2 Spillovers und externe Effekte

Ist die Anzahl der Gebietskörperschaften geringer als die Anzahl der Dienstleistungen wird es zu einer Überlappung von Gebietskörperschaften und Nutzungsradien der angebotenen Güter kommen. Diese Spillover führen zu einer Unterbewertung der Leistungen durch die bereitstellende Gebietskörperschaft, da sie nur den Nutzen für die eigene Bevölkerung berücksichtigen wird. Aufgrund möglicher Skalenerträge ist es wohlfahrtsökonomisch effizient, eine Mitversorgung des Umlandes vorzunehmen. Ist eine direkte Kostenanlastung durch Gebühren nicht möglich oder sind horizontale Vereinbarungen zwischen den Körperschaften nicht erzielbar,[39] bietet sich das Institut der vertikalen Transferzahlungen als effizientes Instrument zur Internalisierung der externen Effekte an (vgl. Gräf, 1985, S. 277).

Eine eindeutige Quantifizierung dieser externen Effekte wird im Finanzausgleich nicht vorgenommen.[40] Es ist davon auszugehen, daß bei einer horizontalen Internalisierung von externen Effekten im Wege bilateraler oder multilateraler Verhandlungen und Ausgleichszahlungen zwischen Gemeinden bedeutend geringere Kompensationen vorgenommen würden als beim primär praktizierten System der Landeszuweisungen bzw. der Einwohnerveredelung.[41]

Abhängig vom Grad der Konsumrivalität würde der Verzicht auf Kompensationszahlungen zu einer suboptimalen Angebotsmenge führen. Gemeindestraßen, Theater und andere lokal öffentliche Güter würden trotzdem in einer die auswertigen Nutzer zumindest teilweise berücksichtigenden Menge bereitgestellt. Dies wird in der Finanzwissenschaft bisher nicht ausreichend gesehen. Eine durch auswärtige Besucher hervorgerufene Nutzeneinschränkung der lokalen Bürger hätte eine zumindest beschränkte Ausweitung der Bereitstel-

---

[39] Aufgrund der Verhandlungskosten und des möglichen Trittbrettfahrerverhaltens führen Verhandlungslösungen wahrscheinlich zu ineffizienten oder zu gar keinen Lösungen.

[40] Eine wirkliche Berechnung des externen Effekte bei 15.000 Gemeinden im Bundesgebiet und vielen Aufgabenbereichen würde hohe Transaktionskosten implizieren (vgl. Kitchen, 1984, S. 32; Gräf, 1985, S. 285; Reidenbach, 1983, S. 83f.).

[41] Externe Effekte werden auch durch Aufgabennormierungen (gesetzlicher Zwang zur Leistungsbereitstellung) internalisiert.

lungsmenge zur Folge, wenn es aufgrund von partieller Konsumrivalität zu Staus, Überfüllungen etc. kommt. Für die örtlichen Nutzer spielt es keine Rolle, ob die Nutzeneinschränkung, die sich aufgrund von Verkehrsstaus oder vollen Schwimmbädern ergeben, durch lokale oder regionale Nutzer verursacht werden. Es wird nur konstatiert, daß die Nachfrage größer ist als das Angebot. Dies führt unter idealtypischen Umständen zu Ausgabenumschichtungen in Richtung der überfrequentierten Leistungen oder zu Steuererhöhungen. Dieser Mechanismus stellt sich immer dann ein, wenn Konsumrivalität auftritt und ein Ausschluß von Nutzern aus anderen Gemeinden rechtlich nicht möglich oder ökonomisch nicht sinnvoll ist. Da die Gemeinden kaum reine öffentliche Güter ohne jegliche Konsumrivalität anbieten (vgl. Stiglitz, 1988, S. 638), wird also „congestion" zu einem Anpassungsprozeß führen.

Zur Internalisierung der Spillover eignen sich Produktionsgebote und Zweckzuweisungen (vgl. Musgrave/Musgrave, 1984, S. 529). Als Alternative zur Internalisierung via Zweckzuweisung besteht die Möglichkeit der Hochzonung der Aufgabenwahrnehmung (vgl. Peffekoven, 1980, S. 624). Aufgrund des höheren Zentralisierungsgrades wird dies häufig negativ beurteilt.

5.3 Meritorische Güter und Mindeststandards

Neben der Internalisierung von Spillovers sollen Zweckzuweisungen auch ein aus meritorischen Gründen für notwendig erachtetes höheres Versorgungsniveau bereitstellen helfen. Während die externen Nutzen als vorhandene, aber unberücksichtigte Präferenzen interpretiert werden können, ist die meritorische Leistungserstellung eine bewußte Verzerrung der als korrekturbedürftig angesehenen Präferenzen. Der Zuweisungsgeber sieht sich im Besitz verbesserter Informationen und möchte eine über die individuelle Nutzenabwägung hinausgehende Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen sicherstellen. Der Transfergeber verringert durch seine Subvention die lokalen Kosten. Neben den Zuweisungen spielen dabei auch gesetzliche Normierungen von Mindestangebots- (z.B. Kindergärten) oder Mindestnachfragemengen (z.B. Schulpflicht) eine wichtige Rolle (vgl. Caesar/Kops, 1983, S. 52).

Die übergeordnete Behörde kann zum einen die Präferenzen der Bürger für „falsch" halten und korrigieren wollen oder die kommunalpolitischen Entscheidungen für nicht präferenzgerecht (Politikversagen). In einem solchen Fall stellt sich die Frage, weshalb der Landes- oder Bundesgesetzgeber die Präferenzen in einer Ortschaft besser kennen und berücksichtigen kann als die örtlichen Entscheidungsträger.

Mit der Meritorisierung lokaler Leistungsangebote wird das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz aufgehoben (vgl. Massat, 1984, S. 5). Grundsätzlich läßt sich die Forderung nach regionaler oder nationaler Bereitstellung meritorischer

Güter rechtfertigen, wenn die normierende Ebene über bessere Informationen oder einen adäquateren Zeithorizont verfügt. Bei einer lokalen Bereitstellung besteht immer die Gefahr, daß die überörtliche Finanzierung oder Teilfinanzierung nur befristet stattfindet und die Folgekosten von der Gemeindeebene aufgebracht werden müssen. Es lassen sich vergleichbare Instrumente für die Demeritorisierung ausgewählter Güter anwenden. Monetäre Abgaben, wie z.B. die Abwasserabgabe, sind allerdings die Ausnahme.

6. Theoretische Aspekte der Zuweisungen

Zuweisungen stellen einen zentralen Bestandteil des Finanzausgleichs zwischen Gebietskörperschaften dar. Insbesondere die gemeindliche Ebene in Deutschland erhält einen signifikanten Anteil ihrer Einnahmen auf dem Zuweisungsweg. In der Regel verfolgen Transferzahlungen zwischen Gebietskörperschaften primär allokative und distributive Zielsetzungen.[42] Landes- oder Bundeszuweisungen können die Empfänger anregen, bestimmte Leistungen bereitzustellen. Zweckgebundene Zuweisungen werden häufig mit Empfangs- und Verwendungsauflagen versehen.[43] Unter Empfangsauflagen werden auch Mitfinanzierungsverpflichtungen subsumiert (vgl. Smekal, 1980, S. 169). Örtliche Finanzierungsanteile stellen für den Zuschußgeber einen effizienten Weg der Bereitstellungsinduktion dar (vgl. Stiglitz, 1988, S. 646). Gleichzeitig wird der Bedarf getestet und der Mitnahmeeffekt verringert. Im Falle der Internalisierung von Spillovers wäre wohlfahrtstheoretisch eine Bezuschussung in Höhe der von anderen Einwohnern verursachten Kosten optimal, ohne daß die Finanzkraft oder der Finanzbedarf des Empfängers berücksichtigt würde (vgl. Musgrave/Musgrave/Kullmer, 1994, S. 31-35; Wust, 1981, S. 111ff; Boadway/Hobson, 1993, S. 97).

Der distributive Finanzausgleich wird häufig mit dem allokativen vermischt, wenn z.B. die Vergabe von Zweckzuweisungen an die örtliche Finanzausstattung anknüpft. Als wichtigstes Instrument des distributiven Gemeindefinanzausgleichs ist die Vergabe von Schlüsselzuweisungen anzusehen. Aus gemeindlicher Sicht sind die Schlüsselzuweisungen besonders wichtig, da sie ohne

---

[42] Konjunkturpolitisch motivierte Zuweisungen werden in dieser Arbeit nicht explizit behandelt. Insbesondere Ende der 1970er Jahre machten dieser Art motivierte Zuweisungen, z.B. im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms, einen erheblichen Anteil an den Zweckzuweisungen aus.

[43] Empfangsauflagen sind Merkmale institutioneller, geographischer, wirtschaftlicher oder funktioneller Art (vgl. Smekal, 1980, S. 169; siehe auch Fischer-Menshausen, 1980, S. 653). Verwendungsauflagen schreiben den Verwendungszweck vor. Verwendungsauflagen können projekt- oder programmbezogen sein.

Zweckgebundenheit vergeben werden (vgl. Smekal, 1980, S. 194f.).[44] Zuweisungen können dazu dienen, einen reinen Finanzkraft- bzw. Steuerkraftausgleich zu bewirken. An diesem Ansatz orientiert sich der Länderfinanzausgleich (vgl. Zabel, 1985, S. 355). Auch ein reiner Finanzbedarfsausgleich wäre denkbar. Aufgrund der hohen Zuweisungen in den neuen Bundesländern ist der dort praktizierte Kommunale Finanzausgleich in hohem Maße ein Bedarfsausgleich (vgl. Ifo, 1997, S. 16f.). In der westdeutschen Gemeindefinanzausgleichspraxis wird sowohl der Finanzbedarf als auch die Finanzkraft (Steuerkraft) berücksichtigt.

Zuweisungen, insbesondere Zweckzuweisungen, können örtliche Präferenzen verzerren. Sie heben die fiskalische Äquivalenz zwischen Kostenaufwendung und Nutzen partiell auf und schaffen ein System institutioneller Asymmetrie (vgl. Hansmeyer/Zimmermann, 1996, S. 225f. und Massat, 1984, S. 5). Nutzen, Kosten und Entscheidung sind nicht mehr in einer Institution (Gebietskörperschaft) vereinigt. Daher führen falsch dimensionierte (Zweck-) Zuweisungen zu Ineffizienzen. Zweckzuweisungen können als die gemeindliche Autonomie verringernd angesehen werden (vgl. Pohlan, 1997, S. 77f.).

Aus der Sicht des Transfergebers rufen Zweckzuweisungen ein „agency problem" hervor, da der Zuweisungsgeber die Mittelinanspruchnahme nur begrenzt kontrollieren kann und häufig nicht einmal weiß, ob Zuschüsse notwendig sind, um die Produktion bestimmter Leistungen anzuregen. Mittels Richtlinien und Kontrollen versuchen die Zuweisungsgeber den Informationsvorsprung der mittelverwaltenden Ebene zu kompensieren und eine wirtschaftliche Verwendung der Ressourcen sicherzustellen (vgl. Breton/ Fraschini, 1992, S. 359f.).

Transfers zwischen Gebietskörperschaften können auch als Kostenreduktion für die bereitstellende Gebietskörperschaft gesehen werden. Dies trifft insbesondere auf Zweckzuweisungen zu. Empirische Untersuchungen in den USA zeigen, daß Zuweisungen keine oder kaum Steuersenkungen auf der Empfängerebene zur Folge haben. Man spricht deshalb auch vom „flypaper effect" (vgl. Jones/ Cullis, 1994, S. 438; Hamilton, 1983, S. 348). Transfers haben den Autoren zufolge dadurch eine Tendenz, die Staatsausgaben auszuweiten.[45]

Eine rein bedarfsorientierte Finanzzuweisungspolitik müßte sämtliche Steuerkraftunterschiede einebnen. Ließen sich die Bedarfe objektiv und exakt feststellen, wäre es für den Zuweisungsgeber möglich, Bedarfs- und Finanzkraftdifferenzen zu 100 Prozent auszugleichen. Wenn wir örtlich bedingte Ineffizienzen

---

[44] In NRW wird die Investitionspauschale ebenfalls nach einem Verteilungsschlüssel vergeben. Aufgrund ihrer Höhe ist zu vermuten, daß sie keine Substitutionseffekte auslöst. Sie entspricht daher eher einer allgemeinen Schlüsselzuweisung.

[45] Hierbei ist allerdings kritisch zu fragen, weshalb die Mehrausgaben auf lokaler Ebene nicht durch geringere Ausgaben auf der Geberebene kompensiert werden.

ausschließen, wäre der fiskalische Restwert in diesem Modell in allen Gemeinden gleich (vgl. Fischer, 1988, S. 79; Biehl, 1996a, S. 100). Ein vollständiger Ausgleich von Finanzbedarf und Finanzkraft wird in keinem Bundesland angestrebt. Dies liegt zum einen an der Unmöglichkeit, den Finanzbedarf objektiv und exakt zu ermitteln und andererseits an dem „disincentive effect“, den ein hoher Ausgleichsgrad hat.

II. Die föderale Praxis in Deutschland: Die staatliche Ebene

In diesem Kapitel wird das Bund-Länder-Verhältnis und der horizontale Länderfinanzausgleich dargestellt und problematisiert. Die zentripetale Entwicklung im deutschen Föderalismus geht mit einer abnehmenden Bedeutung der Bundesländer in Gesetzgebung und Selbstverwaltung einher. Dies hat wichtige Auswirkungen auf die kommunalen Hauhalte.

1. Entwicklungen im bundesdeutschen Föderalismus

Ein auffälliges Erscheinungsmerkmal des deutschen Föderalismus ist die häufige Trennung von Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz. Die weitgehende Bundesgesetzgebungstätigkeit läßt für originäre landesrechtliche Normierungen wenig Raum.[46] Die Ausführung von bundesgesetzlichen Regelungen wird im Normalfall den Ländern überlassen (Art. 30 und 83 GG). Diese übertragen die Aufgabenausführung und Finanzierung häufig den Kommunen. Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen werden delegiert, mit dem Ergebnis, daß zahlreiche Bundesgesetze von Kommunen ausgeführt und finanziert werden müssen. Die deutsche Konnexitätstradition widerspricht dem Äquivalenzgebot. Es spaltet die Teilkompetenz Gesetzgebung ab und verknüpft die Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz (vgl. Biehl, 1996b, S. 78).[47]

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland sieht einen zweistufigen Staatsaufbau und einen dreistufigen Verwaltungsaufbau vor.[48] Dabei war der Staatsaufbau im Parlamentarischen Rat durchaus nicht unumstritten. Mehrheitlich war der Rat für eine Stärkung der Zentralinstanz, was aber am Veto der westlichen Alliierten, insbesondere der USA, scheiterte (vgl. Biehl, 1983, S. 79; Pagenkopf, 1981, S. 148).

Nach den Regelungen des Grundgesetzes sollen die Bundesländer finanziell nicht von der Zentralregierung abhängig sein. Wären die finanzschwachen

---

[46] Bundesgesetze werden teilweise mittels Landesgesetzgebung für die regionalen Verhältnisse ausgestaltet.

[47] Beispielhaft sind hier zu nennen: Kinder- und Jugendhilfegesetz; Gesetz über Tagesstätten für Kinder; Asylbewerberleistungsgesetz mit teilweiser Kostenerstattung; Bundessozialhilfegesetz; Bundesbaugesetz; Melde- und Paßwesen; Personenstandswesen mit teilweiser Gebührenrefinanzierung; usw.

[48] Manche Autoren gehen auch von einem vierstufigen Verwaltungsaufbau aus, da sie die Landkreise als eigenständige Ebene ansehen. Auch die Europäische Union stellt eine eigenständige und in ihrer Bedeutung zunehmend wichtiger werdende Ebene dar.

Länder oder die Gesamtheit der Länder finanziell vom Bund abhängig, könnte ihre Staatsqualität von der Finanzverfassung her in Frage gestellt sein (vgl. Pagenkopf, 1981, S. 234).

Sukzessiv kam es zu einer Politik der Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse und der Gesetzgebung, mit Bundeszuweisungen an die finanzschwachen Länder sowie einem an Intensität zunehmenden horizontalen Länderfinanzausgleich. Verschiedentlich wird darauf hingewiesen, daß die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse das unausgesprochene Leitmotiv des Grundgesetzes ist (vgl. Zimmermann, 1987, S. 41; Pagenkopf, 1981, S. 223).[49]

Tatsächlich findet sich keine Vorschrift dieser Art im Grundgesetz, jedoch wird in den Artikeln 72 Abs. 2 und 106 Abs. 3 von den gleichwertigen bzw. einheitlichen Lebensverhältnissen gesprochen (vgl. Wendt, 1996, S. 100).[50] Es wird ein ständiges Spannungsverhältnis zwischen Vereinheitlichung und Vielfalt im föderalen Sozialstaat geben.

Es stehen sich zwei Konzepte gegenüber: eine stärker auf die allokative Effizienz ausgerichtete Schule im Bereich des „fiscal federalism“ sowie die distributiv orientierte Ansicht der gleichwertigen Lebensverhältnisse (vgl. Renzsch/Schieren, 1996, S. 625; Junkernheinrich, 1992b, S. 238). Auch wenn man Gleichwertigkeit restriktiv im Sinne von Mindestversorgungsniveaus interpretiert (Neumark, 1978, S. 169), bleibt ein erheblicher Umverteilungsbedarf zwischen reichen und armen Bundesländern sowie Gemeinden. Im deutschen Föderalismus hat sich bis dato eindeutig der distributive Föderalismus mit einem hohen Nivellierungsgrad durchgesetzt, der mit einer die Landesgesetzgeber einengenden Gesetzgebungstätigkeit des Bundes einhergeht.

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist kein im Grundgesetz verankertes Staatsziel, sondern vielmehr eine aus dem Sozialstaatsprinzip abgeleitete Forderung. Sie ist mit dem Leitbild der einheitlichen Lebensverhältnisse verknüpft (vgl. Schmitt, 1996, S. 126; Voigt, 1984, S. 200; siehe auch Münch, 1997, S. 149). Dabei ist die Frage, ob es sich um Mindestnormen handele oder um eine Einebnung der Unterschiede, nicht explizit beantwortet worden. Grundsätzlich bedeutet Bundesstaatlichkeit ja gerade die Gewährleistung der unterschiedlichen Lebensverhältnisse (vgl. Institut Finanzen und Steuern, 1992, S. 7). Die auf Vereinheitlichung gerichtete Politik in Deutschland hat zu einer zunehmenden Fremdbestimmung der Haushaltsentscheidungen bei Ländern und

---

[49] Biehl (1996a, S. 100) weist darauf hin, daß die einheitlichen bzw. gleichwertigen Lebensverhältnisse keinen GG-Grundsatz darstellen, sondern als verfassungsrechtliche Nebenbedingungen im Grundgesetz genannt werden.

[50] Die Verfassungsreform im Zuge der deutschen Einheit führte zu einer Abänderung der Formulierung „einheitliche Lebensbedingungen“ (Art. 72 Abs. 2 GG) in die schwächere Formulierung der „gleichwertigen Lebensbedingungen“ (vgl. Ellwein, 1997, S. 12).

Gemeinden geführt. Weder Landesgesetzgeber noch Gemeinderäte können ihre Aufgaben und Ausgaben frei bestimmen (vgl. Hardt, 1990, S. 3).

Manche Wissenschaftler und Praktiker plädieren für mehr Eigenverantwortung und wollen durch geringere Ausgleichszahlungen ein verstärktes Engagement der dezentralen Entscheidungsträger anreizen (vgl. Blankart, 1994, S. 541f.; Sachverständigenrat (SVR), 1993, S. 215; Homburg, 1994, S. 314). Ob tatsächlich finanzschwache Länder durch eine in ihrer Effektivität nicht unumstrittene Wirtschaftsförderung das regionale Wohlstandsgefälle ohne Finanzausgleich abbauen können, darf bezweifelt werden. „It is now widely accepted that initial patterns of regional income inequality contain the seeds of continued growth in disparities in the future ...“ (Bennett, 1980, S. 43; siehe auch Grossekettler, 1993, S. 93).[51] Dennoch erscheinen insbesondere der hohe Ausgleichssatz im Länderfinanzausgleich (inklusive BEZ), der bei 99,5 Prozent liegt, und die speziellen Bundeszuweisungen bedenklich, da sie die Finanzkraftreihenfolge ändern (vgl. Institut Finanzen und Steuern, 1992, S. 46).

Noch fragwürdiger als die allokationsverzerrende Nivellierung und teilweise sogar Übernivellierung der Finanzkraft muß die Vereinheitlichung der Gesetzgebung und die starke Inanspruchnahme des bundesrechtlichen Normierungsspielraums angesehen werden. Damit werden regionale oder lokale Versuche, ein präferenzgerechtes Dienstleistungsangebot bereitzustellen, konterkariert.

1.1 Kooperativer Föderalismus

Aufgrund des Einflusses der USA ging das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland 1949 von einer starken Stellung der Bundesländer und einer vertikalen Separierung der Ebenen der Staatlichkeit aus.[52] Im Steuersystem kam dies durch ein Trennsystem zum Ausdruck, das den Ländern die örtlich radizierbaren Einkommensteuern und dem Bund die Umsatzsteuer zuwies.

Schon bald kam es aufgrund des sogenannten Inanspruchnahmegesetzes, das es dem Bund gestattete, einen Teil der Einkommensteuer selbst zu vereinnahmen, zu einer Art Verbundsystem, ohne daß dies explizit so genannt wurde. Wegen der nicht genau quantifizierbaren Finanzbedarfe beider Ebenen verpflichtete das

---

[51] In Deutschland kam es nach 1949 zu einer Angleichung der regionalen Bruttowertschöpfung und zu Rangfolgenveränderungen der Bundesländer.

[52] Obwohl der Parlamentarische Rat von den Landtagen gewählt worden war, trat er für eine starke Zentralisierung ein (vgl. Biehl, 1983, S. 79). Biehl geht davon aus, daß das Grundgesetz nur formal ein Trennsystem konstituierte (vgl. ebenda, S. 82f.; siehe auch Geske, 1998, Fußnote 14). In den USA existiert eher ein System des dualen Föderalismus, in Deutschland führten die Länder schon im Kaiserreich (ab 1871) die nationalen Gesetze aus. Diese unterschiedliche Föderalismustradition blieb bis heute erhalten (vgl. Gunlicks, 1986, S. 2f.).

Grundgesetz den Verfassungsgeber, bis 1953 eine endgültige Gestaltung der Finanzverfassung vorzunehmen. Diese Frist wurde zweimal verlängert und fast bis zum letzten Tag ausgeschöpft (vgl. Renzsch, 1991, S. 130f.). In 1951 erhielt der Bund aus der Ländereinkommensteuer einen Anteil in Höhe von 27 Prozent, der in der Folgezeit auf über 30 Prozent anstieg (vgl. Ehrlicher, 1980, S. 682).

Auf der Ausgabenseite führte ein zunehmendes Dotationswesen ebenfalls zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten. Dies war verfassungsrechtlich bedenklich, da das Grundgesetz keine Mischverwaltung vorsah und die Dotationen mit Auflagen verbunden waren. Zusätzlich konnte der Bund die Zustimmung der Länder zu bestimmten Bundesgesetzen mit diesem „Zuckerbrot erkaufen". Mehrfach wendeten sich vor der Finanzverfassungsreform von 1969 finanzschwache Länder an den Bund (vgl. Metz, 1979, S. 133).[53]

Die 1969 vorgenommene Änderung des Grundgesetzes und die formale Einführung des kooperativen Föderalismus paßte die Verfassung demnach nur an die Realität an (vgl. Ehrlicher, 1981, S. 173; Institut Finanzen und Steuern, 1992, S. 16; Stern, 1975, S. 33)[54] und schützte die Länder gleichzeitig vor den diskretionären Entscheidungen des Bundes (vgl. Arnold/ Geseke, 1988, S. 32; Biehl, 1983, S. 100).

Mit der Finanzverfassungsreform von 1969 wurde die Fiktion eines Trennsystems aufgegeben und ein Mischsystem mit einer starken Steuerverbundwirtschaft auch formal etabliert. Die Beteiligung der Länder an der Umsatzsteuer und die Neuverteilung der Einkommensteueranteile war ein wesentliches Element der 69er Reform, die auch zu einer Verbesserung der gemeindlichen Steuerausstattung führte.

Kontinuierlich entwickelte sich eine starke Verflechtung der Gebietskörperschaften (vgl. Grossekettler, 1987, S. 408), die zu einem de facto bestehenden Aufgaben- und Finanzierungsverbund führte (vgl. Grawert, 1989, S. 39). Insbesondere zwischen Bundesländern und Gemeinden ist eine klare Aufgabentrennung nicht möglich (vgl. Zimmermann, 1983, S. 36).

Die Bundesländer erfüllen nach Artikel 30 GG die staatlichen Aufgaben und führen nach Art. 83 GG die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus. Die Verwaltungszuständigkeit für die Ausführung der Bundesgesetze impliziert in vielen Fällen die Zustimmungspflichtigkeit der Bundesgesetze durch den Bun-

[53] Es soll hier nur angemerkt werden, daß der Bund in den Finanzverhandlungen mit den Ländern immer versuchte sich möglichst arm zu rechnen, um eine Erhöhung der Inanspruchnahmequote der Einkommensteuer zu erreichen. Gleichwohl reichten seine Mittel zum Aufbau des sogenannten Juliusturms sowie zur Förderung originärer Länderaufgaben.

[54] Ehrlicher (1981, S. 172; vgl. auch Petri, 1977, S. 25) spricht dagegen vom Trennsystem des 1949er GG. Erst später sei der kooperative Föderalismus eingeführt worden. Im formalen Sinn kann dieser Ansicht hier im Bund-Länder-Verhältnis entsprochen werden. Jedoch hat sich schon vor 1969 ein festes Kooperationsverhältnis etabliert.

desrat. Ein einzelnes Bundesland hat keine Vetomöglichkeit bei der Kreierung von neuen Aufgaben. Allerdings steht der Länderkammer als Kollektiv ihre Zustimmungsmacht als Verhandlungsmasse zur Verfügung.[55]

Für die kommunale Ebene gibt es eine solche Möglichkeit nicht. Trotz der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung haben die Gemeinden und Gemeindeverbände weder Vetomöglichkeiten in Bezug auf Bundesgesetze noch in Bezug auf Landesnormierungen. Bund und Länder können demnach zu Lasten Dritter, den Gemeinden, Aufgaben und Ausgaben beschließen, ohne unmittelbar an den Kosten der Leistungsbereitstellung beteiligt zu werden (vgl. Biehl, 1996b, S. 79).[56]

Die Politikverflechtung ist die Praxis des kooperativen Föderalismus (vgl. Gläser, 1981, S. 20ff; Kilper/Lhotta, 1996, S. 140f.). Bund, Länder und Gemeinden befinden sich in einem Netzwerk von Kooperations-, Planungs- und Abstimmungsmechanismen. „Alle Entscheidungsebenen befinden sich damit in einem nicht zu leugnenden Prozeß der funktionalen Integration und Verflechtung“ (ebenda, S. 236). Die kommunale Ebene ist dabei in der Regel eher die ausführende sowie die finanzierende und nicht die normierende Instanz.

1.2 Zentralisierung

Bund und Länder können Allokations-, Distributions- und Stabilisierungspolitiken mittels rechtlicher Normierungen durchsetzen. Für die Gemeinden besteht diese Möglichkeit nur begrenzt. Im Gegenteil: häufig sind die Gemeinden die Adressaten der staatlichen Normen. Kosten werden so aus Landes- bzw. Bundessicht externalisiert und die Gemeindekasse wird als Reservekasse übergeordneter Gebietskörperschaften genutzt. Politikverflechtung und Parteienkonkurrenz führen in der Bundesrepublik Deutschland zu einer zunehmenden Unitarisierung (vgl. Renzsch, 1997, S. 99; Kilper/Lhotta, 1996, S. 140). Biehl (1996b, S. 97) sieht den Wunsch nach Einheitlichkeit und Denzentralisierung als essentiell für den deutschen Föderalismus an.

Auf der einen Seite existiert eine starke Zentralisierung der Steuerpolitik, auf der anderen Seite gibt es ein zunehmendes Maß an bundesgesetzlich definierter Aufgabenwahrnehmung. Die Zentralisierung der Steuerpolitik kann mit dem Umstand erklärt werden, daß die zentrale Ebene komparative Vorteile bei der

---

[55] Gesetze, die nicht zustimmungspflichtig sind, können durch eine Zweidrittelmehrheit des Bundesrates abgewiesen werden.

[56] Hieran ändert die aus verfassungsrechtlichen Gründen eingeforderte Sorgepflicht der Länder wenig (vgl. Grawert, 1989, S. 30 und S. 39; Henneke, 1994b, S. 63; Schmitt, 1996, S. 124f.).

Besteuerung hat.[57] Weil die dezentralen Ebenen Vorteile bei einer präferenzgerechten und wirtschaftlichen Leistungserstellung vorweisen können, müßte dies mit einer Dezentralisierung der Aufgabenwahrnehmung einhergehen (vgl. Breton/Fraschini 1992, S. 354ff; siehe auch Wallis/Oates, 1988, S. 24).[58] Das Finanzausgleichssystem muß dabei sicherstellen, daß die Finanzmittel in die nutzenmaximierende Verwendung gelenkt werden. Als normative Budgetregel gilt die Gleichheit der Grenznutzen über alle Verwendungen in allen Gebietskörperschaften (vgl. Seiler, 1981, S. 514).

Ein weiteres Element der zentralen Einflußnahme stellen die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern dar. Diese wurden im Rahmen des kooperativen Föderalismus 1969 eingeführt. Nach Artikel 91a und 91b GG wirken Bund und Länder bei der Hochschulplanung und beim Hochschulbau zusammen. Dasselbe gilt für die Bereiche Agrarstrukturförderung, Küstenschutz und regionale Wirtschaftsförderung. Nach Artikel 104a Abs. 4 kann der Bund Investitionen der Länder bezuschussen, wenn sie zum Abbau regionaler Ungleichgewichte oder zur Konjunkturstabilisierung sowie zur Förderung des allgemeinen Wachstums sinnvoll sind. Auch die Gemeinden partizipieren an solchen Fördermaßnahmen, da Bundesmittel, z.B. für den Städtebau, durch die Länderhaushalte an sie weitergeleitet werden. Mit einer weiteren Grundgesetzänderung nach der deutschen Vereinigung und der Umstrukturierung der Bundesbahn werden den Ländern (Gemeinden) ab 1996 Zuschüsse aus dem Steueraufkommen des Bundes für den öffentlichen Schienenpersonennahverkehr gewährt (Art. 106a GG).

Als Gemeinschaftsaufgaben können ebenfalls viele Kooperationsbereiche der Länder mit den Gemeinden bezeichnet werden. Hierbei geht es um das Schulwesen, die Krankenhausplanung, den Ausbau der Kindertagesstätten und zahlreiche andere Politikbereiche (vgl. Brümmerhoff, 1992, S. 504). Nach Pagenkopf (1981, S. 51f.) handelt es sich immer dann um eine Gemeinschaftsaufgabe, wenn mehrere Ebenen über Art, Umfang und Durchführung einer Maßnahme entscheiden. Gemäß dieser Definition müßte der Bereich Sozialhilfe eine Gemeinschaftsaufgabe darstellen. Gemeinschaftsaufgaben und Zweckzuweisungen führten in der Vergangenheit zu einer Zentralisierung der Bereitstellungsentscheidung. Diese Art der vertikalen Kooperation kann zu einer „Angebotsdiktatur" des Bundes bzw. der Länder führen (vgl. Pagenkopf, 1981, S. 304).

Das Grundgesetz garantiert Bund und Ländern eine unabhängige Haushaltswirtschaft. Dies bedeutet nun nicht, daß Bund oder Länder autonome Steuerpolitiken

---

[57] Unter der Prämisse, daß der gleichmäßigen Besteuerung eine hohe Priorität eingeräumt wird und ein Steuerwettbewerb vermieden werden soll. Auch im kooperativen Föderalismus läßt sich die Steuerpolitik partiell dezentral und mit begrenzter Konkurrenz durchführen (vgl. Wust, 1981, S. 122f. und Wissenschaftlicher Beirat, 1996, S. 40f.).

[58] Jones/Cullis (1994, S. 446) sehen die Gefahr größerer staatlicher Budgets aufgrund von Dezentralisierung.

betreiben könnten. Für manche Beobachter der föderalen Entwicklung hat dieser Sachverhalt jedoch nicht verhindern können, daß mehr und mehr Entscheidungen zentral gefällt werden (Wendt, 1996, S. 20). Als Symptom dieser Entwicklung ist der Rückgang gesetzgeberischer Tätigkeit auf der Länderebene anzusehen. Die Bundesländer sind damit zu Verwaltungen geworden (vgl. Institut für Finanzen und Steuern, 1992, S. 13ff). Die schleichende Machtverschiebung zu Lasten der Länderebene hat auch einen Trend zum Exekutivföderalismus bewirkt. Es kann nämlich nicht gesagt werden, daß nur Bundestag und Bundesregierung aufgewertet wurden. Auch der Bundesrat, der ein Bundesorgan ist, hat an Macht dazu gewonnen.[59] Die Länderparlamente werden dabei zunehmend ausgeschlossen (vgl. Kilper/Lhotta, 1996, S. 200).[60] Regional differenzierende Güterbereitstellungen sind deshalb nur noch eingeschränkt möglich (Henke, 1995, S. 48).

Insbesondere die Gemeinschaftsaufgaben, die Investitionsförderung nach Artikel 104a GG, die mittels Landesregierungen teilweise an die Kommunen weitergeleitet werden sowie die Zweckzuweisungen der Länder an die Kommunen führen zu einer politischen Praxis, die an Parlament und Öffentlichkeit vorbei Allokations- und Distributionsentscheidungen fällen (vgl. Kilper/Lhotta, 1996, S. 200).

2. Die Aufgaben- und Ausgabenverteilung

Das Grundgesetz regelt die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nicht im Detail. Da den Gemeinden ein Aufgabenfindungsrecht zusteht, wäre dies auch gar nicht möglich. Auch den Ländern steht formal ein weitgehender Gesetzgebungsspielraum zu. Nur in den Fällen, in denen das Grundgesetz dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung zubilligt, z.B. im Währungs- und Verteidigungsbereich, kann es keine Länderkompetenz geben. In dem weiten Feld der konkurrierenden Gesetzgebung sowie in den speziell im Grundgesetz genannten Bereichen, die eine Rahmengesetzgebung zulassen, hat der Bund von seinen Normierungsmöglichkeiten extensiv Gebrauch gemacht.

---

[59] Die konkreten Entscheidungen des Bundesrates hängen auch von den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen im Bundestag ab.

[60] Es wird verschiedentlich darauf hingewiesen, daß der Bedeutungsverlust der Landesparlamente durch die Aufwertung des Bundesrates kompensiert wird. Dies hat jedoch zur Folge, daß die Landesregierungen (Bundesrat) durch Mehrheitsbeschluß eine Unitarisierung fördern und die Landesparlamente nicht mehr in der Lage sind, die jeweiligen regionalen Belange unabhängig von der Mehrheit der Bundesländer in eine differenzierte Gesetzgebung einfließen zu lassen (vgl. Kilper/Lhotta, 1996, S. 178f. und S. 198).

Nach Art. 30 und 83 GG sind die Länder für die kostenintensive Umsetzung der Bundesgesetze zuständig, da die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist. Die Länder bedienen sich bei der Gesetzesdurchführung häufig der Gemeinden und Gemeindeverbände (Musgrave, Musgrave, Kullmer, 1992, S. 41). Die Notwendigkeit der Abstimmung des aktiven und des passiven Finanzausgleichs ist für eine effiziente Finanzwirtschaft unabdingbar. Eine Trennung von Aufgabendurchführung und Finanzierungskompetenz muß als problematisch angesehen werden (vgl. Eildienst, Landkreistag NW, Nr. 1/1996, S. 11; vgl. SVR, 1989, S. 211; ders., 1996, S. 193).

Neben der ausschließlichen Gesetzgebung (Art. 73 GG) und der Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG) steht dem Bund das Institut der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 und 74a GG) zur umfassenden Gestaltung der Lebensverhältnisse zu. Insgesamt 26 Sachverhalte werden explizit genannt, die ein bundesgesetzliches Handeln zulassen. Macht der Bundesgesetzgeber von seinem Normierungsrecht Gebrauch, können die Länder keine alternativen Regelungen treffen. Das Grundgesetz läßt die Bundesgesetzgebung aber nur zu, wenn eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich ist (Art. 72 Abs. 2).

Die funktionelle Arbeitsteilung in Deutschland hat sich dazu entwickelt, daß der Bund als Gesetzgeber fungiert, während die Länder die Ausführungsorgane darstellen. Der Föderalismus in Deutschland teilt die Kompetenzen nicht nach Aufgabenbereichen, sondern nach Funktionen. Nur in dem Bereich Kultur/Schule sowie Polizei und Kommunalverfassung herrscht eine weitgehende Länderautonomie (vgl. Kilper/Lhotta, 1996, S. 101).

3. Die originäre Verteilung der Einnahmen

In Deutschland existiert ein steuerpolitisches Mischsystem aus Verbund- und gebundenem Trennsystem. Die wichtigsten Steuerquellen werden durch die im Verbund erhobenen Lohn-, Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftssteuern besteuert. In 1996 entfielen ca. 70 Prozent der Steuereinnahmen auf diese Verbundsteuern (vgl. Finanzbericht, 1997, S. 50f.). Nur der Bund hat signifikante Steuereinnahmen mit autonomer Gesetzgebungskompetenz. Die für die Gemeinden wichtige Gewerbesteuer gehört nicht dem Verbundsystem an. Bund und Länder partizipieren mittels Gewerbesteuerumlage an diesen Gemeindeein-

nahmen (vgl. Frey, 1982, S. 68f.).[61] Seit der deutschen Vereinigung hat sich die Umlage deutlich erhöht (vgl. Karrenberg/Münstermann, 1996, S. 134).[62]

Seit der großen Finanzreform im Jahre 1969 haben sich die wesentlichen Parameter der Finanzverfassung nur noch graduell verändert (vgl. Marcus, 1987, S. 57f.). Kennzeichnend für die Steuerpolitik ist die Dominanz des Bundesgesetzgebers. In allen wichtigen Fragen ist die Zustimmung des Bundesrates notwendig.

Bei der Steueraufteilung ist zwischen der vertikalen Zuordnung auf Bund, Länder und Gemeinden sowie der horizontalen Verteilung auf die verschiedenen Gebietskörperschaften zu unterscheiden. Bei der vertikalen Verteilung der Umsatzsteueranteile (Art. 106 Abs. 3 GG) wird mit Hilfe eines Deckungsquotenverfahrens der Versuch der Verobjektivierung des Finanzbedarfs vorgenommen, mit dem Ziel eine bedarfsorientierte Verteilung der Steuermittel vornehmen zu können (vgl. Finanzminister NRW, o.J., S. 100; Wolf, 1982, S. 301f.; Musgrave/Musgrave/Kullmer, 1994, S. 46 sprechen von einer „Revisionsklausel“).[63] Die anderen Verbundsteuern werden mit im Grundgesetz festgelegten Quoten zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Die kommunale Beteiligung an der Einkommen- und Umsatzsteuer (seit 1998) bedarf nur der Regelung durch ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz.[64]

Die verfassungsrechtliche Zuordnung der Gemeinden zu den Bundesländern kreiert eine gewisse Abhängigkeit von der Finanzlage der Länder (vgl. Stern, 1981, S. 486). Da die Finanzkraft der Länder nach dem Länderfinanzausgleich (LFA) weitestgehend angeglichen ist, ist die finanzielle Lage eines Bundeslandes primär von der Ausgabenseite her determiniert.

---

[61] Die Gewerbesteuerumlage wurde 1970 im Rahmen der Finanzverfassungsreform im Tausch mit der Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer eingeführt (vgl. Rahmann, 1989, S. 8).

[62] Für die Realsteuern haben die Gemeinden ein Hebesatzrecht, also eine begrenzte „Gesetzgebungsautonomie“. Die Landesgesetzgebung kann eine Limitierung der Hebesätze vorsehen. In NRW wurde diese 1981 aufgehoben (vgl. Haverkamp, 1982b, S. 552).

[63] Von der sogenannten Troeger-Kommission wurde 1966 die Forderung nach einem vom Bund aufzustellenden Finanzplan von Bund, Länder und Gemeinden erhoben, der allerdings nicht vollzugsverbindlich sein sollte. Die Aufgabendringlichkeit sollte bei der Planerstellung berücksichtigt werden (vgl. Kommission für die Finanzreform, 1966, S. 130). Das Haushaltsgrundsätzegesetz sieht eine eigenständige Finanzplanung von Bund und Ländern vor (vgl. Wille, 1980, S. 602). Der Finanzplanungsrat hatte den Versuch unternommen, den Finanzbedarf von Bund, Ländern und Gemeinden anhand der Sachaufgaben zu ermitteln. Dieses Ziel konnte nicht erreicht werden (vgl. Klemm, 1986, S. 27f.). Letztendlich fehlen dafür operationale und verbindliche Kriterien (vgl. Sarazzin, 1995, 12).

[64] Laut Artikel 106 Abs. 5 Grundgesetz kann für die Gemeinden ein Hebesatzrecht für den gemeindlichen Anteil der Einkommensteuer eingerichtet werden. Ein dafür notwendiges Ausführungsgesetz wurde bisher nicht verabschiedet. Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat (1982, S. 140f.), der dies ablehnt.

4. Der ergänzende Finanzausgleich

Vor der Gründung der Bundesrepublik Deutschland gab es keinen Finanzausgleich i.e.S. Die Vorläufer des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik gehen auf Zuschußzahlungen der reichen Bundesländer an Schleswig-Holstein und Niedersachsen vor der Gründung des neuen Staates zurück. Ein erstes Länderfinanzausgleichsgesetz wurde dann 1951 verabschiedet (vgl. Biehl, 1983, S. 92; Zabel, 1985, S. 358).

Erst 1967 machte der Bund von seinem in der 1955er Verfassungsreform normierten Recht Gebrauch, die finanzschwachen Länder mit Hilfe von Bundesergänzungszuweisungen zu stärken. Damals wurden insgesamt DM 260 Mio. an die Länder verteilt. Die Ausgleichsintensität des LFA lag bei 91 Prozent (vgl. Pagenkopf, 1981, S. 186, S. 213). Im Zuge der Finanzverfassungsreform (1969) wurde die Ausgleichsintensität des LFA erhöht.

Von 1970 bis 1991 blieb der horizontale LFA ungefähr proportional zu den Steuereinnahmen. Die Ausgleichszahlungen beliefen sich 1991 auf ca. 4 Mrd. DM (vgl. Hardt, 1992, S. 31; Finanzbericht, 1991, S. 131). Zusätzlich bekamen die finanzschwachen Länder nochmals BEZ in Höhe von DM 100 Mio. in 1970 bzw. DM 3 Mrd. in 1990 (vgl. Finanzbericht, 1991, S. 131). Diese Regelungen werden durch ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz (Finanzausgleichsgesetz) jährlich festgelegt.[65]

Finanzbedarfsunterschiede der Länder, die sich z.B. durch die Ausführung von Bundesgesetzen oder anderen Ausgabeunterschieden ergeben, werden nicht berücksichtigt (vgl. Hardt, 1992, S. 32f.).[66] Die Nichtberücksichtigung der Gesetzgebung bei der Verteilung der Finanzmasse erlaubt es dem Bundesgesetzgeber, Ausgaben festzulegen, ohne eigene Finanzmittel aufbringen zu müssen. Durch die Veränderung von Gesetzen kann der Bund aber auch keine Finanzmittel einsparen. Die finanziellen Vorteile der Gesetzesänderungen liegen dann bei den Ländern und Gemeinden, während die politischen Nachteile vom Bund zu tragen wären.

Im politischen System der Bundesrepublik Deutschland spielte und spielt die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse eine herausragende Rolle. In der Sprache der Finanzwissenschaft heißt dies „equity before efficiency“. Daraus ergibt sich ein erheblicher Finanzausgleichsbedarf.

Die wesentlichen Elemente des ergänzenden Finanzausgleichs im staatlichen Bereich sind der horizontale Länderfinanzausgleich, die Bundesergänzungszu-

[65] Im Finanzausgleichsgesetz (FAG) wird auch die Aufteilung der Umsatzsteuer festgelegt.

[66] Als Ausnahme können die Geldleistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 3 Grundgesetz gelten, die eine Mischfinanzierung etablieren.

weisungen sowie die zweckgebundenen Bundeszuweisungen. Der LFA ist primär ein Steuerkraftausgleich und kein Finanzkraftausgleich oder Finanzbedarfsausgleich. Der tatsächliche Finanzbedarf der Länder wird mit Ausnahme begrenzter Sonderlasten und der Sonder-BEZ nicht in Rechnung gestellt. Der Finanzbedarf (Ausgleichsmeßzahl) pro Einwohner wird auf die Höhe der bundesdurchschnittlichen Steuerkraft (Finanzkraftmeßzahl) pro Einwohner normiert (vgl. Dickertmann/Gelbhaar, 1996b, S. 490).

Die Gemeindesteuern werden beim horizontalen Länderfinanzausgleich und bei der Dotierung der Fehlbetrags-BEZ zu 50 Prozent berücksichtigt.[67] Der Länderfinanzausgleich geht dabei von zunehmenden Kosten für größere Gemeinden aus, während für einen Teil der Bundesergänzungszuweisungen zunehmende Kosten für kleine Bundesländer unterstellt werden (vgl. Homburg, 1994, S. 317).

Die starke Nivellierungswirkung des Finanzausgleichs in Deutschland ergibt sich aus der Verteilung des Länderumsatzsteueranteils nach der Einwohnerzahl (mindestens 75 Prozent)bzw. nach den unterdurchschnittlichen Einnahmen aus der Einkommen- und der Körperschaftssteuer sowie den sonstigen Landessteuern (maximal 25 Prozent). Mittels Umsatzsteuerumverteilung wird den steuerschwachen Ländern eine Mindestfinanzausstattung von 92 Prozent des durchschnittlichen Ländersteueraufkommens pro Einwohner garantiert.

In der zweiten Stufe des Ausgleichs treten horizontale Zahlungen der steuerstarken an die steuerschwachen Länder hinzu (eigentlicher LFA).[68] Mit diesen direkten Zahlungen wird die Differenz zur durchschnittlichen Finanzkraft (Ausgleichsmeßzahl) zu 37,5 Prozent ausgeglichen. Dies ergibt eine Mindestfinanzkraft von 95 Prozent. Die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen decken 90 Prozent der „Restlücke“ ab, so daß eine Mindestfinanzkraft (nach LFA und BEZ) von 99,5 Prozent der Ausgleichsmeßzahl garantiert wird.

Diesem Ausgleichssystem wird eine Übernivellierung vorgeworfen, dem jegliche Anreizwirkung zur Erschließung, Pflege oder Ausschöpfung eigener Steuerquellen fehlt. Bei einer Anrechnung zusätzlicher Steuereinnahmen von fast 100 Prozent bei den ausgleichsberechtigten Ländern sowie 15-66 Prozent bzw. 80 Prozent und mehr bei den ausgleichspflichtigen Ländern, ist aus fiskalischer Sicht kein Anreiz zur Steuerkrafterweiterung vorhanden (vgl. Bankart, 1994 S. 541f.; siehe auch Homburg, 1994, S. 314ff.). Hierbei wird jedoch übersehen, daß im politischen System auch aus anderen als fiskalischen Gründen Wirtschaftsförderung betrieben wird. Da die Gemeinden in den ausgleichspflichtigen

[67] Von den Bereinigten Einnahmen der Gemeindehaushalte werden nur 16,5% berücksichtigt. Insbesondere die Nicht-Berücksichtigung der Konzessionsabgabe (Aufkommen: 4 Mrd. DM) wird kritisiert (vgl. Zabel, 1990, S. 276; vgl. auch Wagenführer, 1991, S. 194).

[68] Die originäre Steuerquellenzuordnung wurde hier ausgelassen. Sie stellt im Prinzip die erste Stufe des aktiven Finanzausgleichs dar (vgl. Frey, 1982, S. 48).

Ländern überdurchschnittlich steuerstark sind, hat die nur teilweise Anrechnung der Gemeindesteuern einen die Disparitäten verstärkenden Effekt.[69]



[69] Hierbei wirkt sich nicht nur die hälftige Anrechnung, sondern auch die Normierung der Hebesätze zugunsten der steuerstarken Regionen aus.

III. Die föderale Praxis in Deutschland: Die kommunale Ebene

In diesem Kapitel werden die wichtigsten institutionellen Regelungen des passiven und aktiven Finanzausgleichs, sofern sie die Gemeinden betreffen, dargestellt. Es wird die Einbettung der Kommunalpolitik in die staatliche Aufgabenwahrnehmung herausgearbeitet und problematisiert. Der aktive kommunale Finanzausgleich, dies wird in Abschnitt 5 gezeigt, reflektiert diesen Sachverhalt nur unzureichend. Gesetzgebung und Finanzierung sind durch die Einschaltung der Kommunen als Vollzugsorgane entkoppelt. Die Erörterungen in diesem Kapitel beziehen sich primär auf die Regelungen in Nordrhein-Westfalen.

1. Die rechtliche Stellung der Gemeinden

Laut Grundgesetz steht den Gemeinden die kommunale Selbstverwaltung zu (Art. 28 Abs. 2). In Deutschland steht die kommunale Selbstverwaltung „...im Staat und ist kein Grundrecht gegen den Staat“ (vgl. Stern, 1981, S. 487). Formaljuristisch gehören die Gemeinden zur Exekutive und sind in die Länder inkorporiert. Die Gemeinden sind landesunmittelbare öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften (vgl. Stern, 1981, S. 486). Die oftmals als Kommunalparlamente bezeichneten Stadtverordnetenversammlungen sind verfassungsrechtlich Exekutivorgane. Eine strikte Trennung zwischen Rat und Verwaltung entspricht nicht der kommunalen Realität.

In Deutschland haben Gemeinden und Kreise unterschiedliche Selbstverwaltungsrechte. Für Gemeinden gilt grundsätzlich, daß sie ein unbeschränktes Aufgabenfindungsrecht haben, sofern es sich um Probleme der örtlichen Gemeinschaft handelt.[70] Dieser universelle Betätigungsgrundsatz unterliegt allerdings dem Vorbehalt gesetzlicher Einschränkungsmöglichkeiten. Für die Kreisebene gilt kein universeller Wirkungskreis, sondern es bedarf der gesetzlichen Zuweisung. Im Rahmen dieser Gesetze steht den Kreisen auch das Selbstverwaltungsrecht zu. In NRW geht der Gesetzgeber einen Schritt weiter und räumt auch den Kreisen ein Aufgabenfindungsrecht ein (vgl. Henneke, 1994a, S. 14-19). Eine uneingeschränkte Selbstverwaltung würde den Gemeinden eine optimale Anpassung der Leistungsbereitstellung an die lokalen Präferenzen erlauben.

Gemeinden haben keine eigene Staatsqualität (vgl. Schmitt, 1996, S. 43). Ihre Kompetenzen sind abgeleiteter Natur. Im Rahmen der Politikverflechtung erfüllen sie staatliche und kommunale Aufgaben. Sowohl Verfassungsrecht als auch Verfassungspraxis bezeugen, daß der Staat extensiv von seinem Recht

[70] Die Gemeinden entscheiden über das „Ob“ und „Wie“ der örtlichen Angelegenheiten.

Gebrauch macht, die kommunalen Aufgaben zu normieren und Mindeststandards bis hin zur Größe von Kindergartenräumen vorzuschreiben (vgl. Schwarz, 1996a, S. 199).

Als wesentliche Aufgabe der Gemeinden wurde in der Vergangenheit die Daseinsvorsorge für ihre Einwohner gesehen. Aufgrund der hohen Mobilität und der wachsenden Ansprüche hat sich der Fächer der kommunalen Angebote ausgeweitet (vgl. Frey/Kirchgässner, 1994, S. 64).[71] Gemeinden werden darüber hinaus durch Auflagen und zweckgebundene Zuweisungen zu einem über die örtliche Daseinsvorsorge hinausgehenden Leistungsangebot bewegt. Dabei stehen bundes- und landespolitische Interessen im Vordergrund, wobei dies zur gemeindlichen Fremdbestimmung durch pflichtige Aufgaben führt. Grundsätzlich „... ist doch fraglich, ob im sozialen Rechtsstaat die Pflichtaufgaben zur Gruppe der eigentlichen Selbstverwaltung gehören kann“ (Voigt, 1975, S. 42).

Das Grundgesetz macht keine explizite Aussage hinsichtlich der Schranken, die der Gesetzgeber bei der Begrenzung der gemeindlichen Selbstverwaltung beachten muß. Rechtlich ist jedoch unstrittig, daß der Wesensgehalt der Selbstverwaltung nicht angetastet werden darf. Wo diese Schwelle erreicht oder sogar überschritten wird, ist nicht eindeutig definierbar. Artikel 28 Abs. 2 GG verlangt vom Gesetzgeber ein gemeindefreundliches Verhalten (vgl. ebenda, S. 489). Dem Gesetzgeber steht eine Einschätzungsprärogative zu, die nur maßvoll und nicht willkürlich ausgenutzt werden darf (vgl. Lübking, 1996, S. 74).

Hinsichtlich der Aufgabenzuständigkeit wird in NRW nach der monistischen Auffassung nicht zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis unterschieden. Vielmehr werden alle Aufgaben der Selbstverwaltung zugeordnet, die jedoch mehr oder weniger starken Einschränkungen unterliegen. Im Rahmen der Selbstverwaltung koexistieren drei Gruppen: freiwillige Aufgaben, Pflichtaufgaben und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (vgl. Schwarz, 1996a, S. 89). Die letzte Aufgabengruppe unterliegt der stärksten staatlichen Einschränkung und wird deshalb oft als Fremdverwaltung bezeichnet. Aber auch die sonstigen Pflichtaufgaben, die vom Ausgabenvolumen wesentlich bedeutsamer sind, unterliegen in manchen Bereichen einer bis ins Detail gehenden Normierung. Dies trifft insbesondere auf die ausgabenintensiven Jugend- und Sozialhilfeaufgaben zu (vgl. ebenda, S. 69-89). Aus ökonomischer Sicht ist die Unterscheidung in Pflichtaufgaben (mit Rechtsaufsicht) und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (mit Rechts- und Fachaufsicht) wenig sinnvoll. Wichtiger ist der Grad der Fremdbestimmung und die Möglichkeit ein präferenzgerechtes Leistungsbündel bereitzustellen. Folglich werden die Pflichtaufgaben in dieser

[71] Viele Kommunen erbringen heute Leistungen in den Bereichen Bildung, Kultur, Freizeit. Zahlreiche Angebote wenden sich an Berufs- und andere Pendler.

Studie zusammengefaßt betrachtet und gegenüber den freiwilligen Aufgaben abgegrenzt (vgl. Postlep, 1993, S. 207).[72]

Nach dem allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz des GG (Art. 104a Abs. 1) trägt jede Verwaltungsebene die eigenen Verwaltungsausgaben. Die Finanzierungskompetenz wird an die Verwaltungskompetenz angekoppelt (vgl. Frey, 1982, S. 26). Das Veranlassungsprinzip, also die Gesetzeskausalität hinsichtlich der Ausgabentragung, wird in der Praxis kaum angewendet (vgl. Schwarz, 1996a, S. 48; Kilper/Lhotta, 1996, S. 105; Heun, 1996, S. 1021).

Die Verknüpfung von Durchführungs- und Finanzierungskompetenz wird auch mit dem so sicherzustellenden wirtschaftlichen Ausgabengebaren und der Eindeutigkeit der Regelung begründet (vgl. Peffekoven, 1980, S. 617; Schmitt, 1996, S. 105; Geske, 1998, S. 557). Zusätzlich wird die parlamentarische Kontrolle durch die Konzentration auf einer Ebene erleichtert. Aus gemeindlicher Sicht legitimiert diese Argumentation eine Fremdbestimmung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung, ohne daß für einen finanziellen Ausgleich gesorgt werden muß.

2. Einheitsverwaltung

In Deutschland ist der Verfassungsgesetzgeber und der einfache Gesetzgeber den Weg der Einheitsverwaltung gegangen. Möglichst viele öffentliche Verwaltungsangelegenheiten sollen auf einer behördlichen Ebene gebündelt angeboten werden. Neben den Sonderbehörden des Bundes und der Länder (z.B. Arbeitsverwaltung, Finanzamt, Gewerbeaufsicht) ist es vor allen Dingen die Gemeindeverwaltung, die als Leistungsanbieter den Bürgerinnen und Bürgern gegenübertritt. Dabei gibt es durchaus differierende Kommunalisierungsgrade in den verschiedenen Bundesländern. Grundsätzlich ist jedoch zu konstatieren, daß die Gemeindeverwaltungen viele staatliche Aufgaben wahrnehmen und die Bürger mit dem Staat durch die Kommunen interagieren. Wir haben es mit einer integrierten und nicht separierten Aufgabenerfüllung zu tun (vgl. Marcus, 1987, S. 12).[73]

Die Einheitsverwaltung bedingt Durchgriffsrechte des Bundes bzw. der Länder, ohne daß eine im Bund-Länder-Verhältnis vom GG nicht zugelassene Mischverwaltung entsteht (vgl. Pagenkopf, 1981, S. 201; Henneke, 1994b, S. 37). In NRW ist es de facto in das Ermessen des Landesgesetzgebers gelegt worden, ob

[72] Eine weitergehende Unterscheidung der Pflichtaufgaben nach dem Grad der Fremdbestimmung kann in dieser Arbeit nicht geleistet werden.
[73] In anderen Ländern ist es durchaus üblich, bei einem Büro der Zentralregierung Ausweisdokumente oder Finanzhilfen zu beantragen.

es zu einer Kompensation der durch staatliche Vorgaben entstandenen Kosten kommt, z.B. im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs. Dies wurde durch die Abschaffung der Auftragskostenpauschale im Jahre 1981 deutlich und das, obwohl Landesverfassung und Gemeindeordnung eine Kostenregelung durch den Gesetzgeber vorsehen (vgl. Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung; § 3 GO NRW; Henneke, 1997, S. 122f.).

Für Einwohner als Kunden der Verwaltungseinheiten hat die Einheitsverwaltung Transaktionskostenvorteile. Alle Angelegenheiten können in einer oder doch zumindest in einigen wenigen Behörden erledigt werden (vgl. Mutius, 1988, S. 844). Für den Staat hat die Einheitsverwaltung Kostenvorteile, da nicht jede Bundes- oder Landesbehörde auf lokaler Ebene repliziert werden muß. Aus kommunaler Sicht ergibt sich der Vorteil, als wichtigste öffentliche Institution im ständigen Kontakt zu den Bürgern zu stehen und diese Monopolstellung auch als Imagewerbung zu nutzen.[74]

3. Bürgerpräferenzen

Die Ausrichtung der kommunalen bzw. staatlichen Leistungsbereitstellung an den Präferenzen der Bürger ist das zentrale Anliegen der ökonomischen Föderalismusdiskussion (vgl. Hansmeyer/Zimmermann, 1996, S. 226). Ein dezentrales Staatswesen bietet die beste Gewähr, daß auf Bedürfnisunterschiede eingegangen werden kann. Damit wird auch die Zahl der überstimmten Einwohner im politischen Prozeß gering gehalten (vgl. Tullock, 1977, S. 28-31).[75]

Kleinere Gruppengrößen und die dadurch möglichen Effizienz- und Effektivitätsgewinne müssen mit den eventuell zunehmenden Skalenerträgen der Leistungsbereitstellung verglichen werden (vgl. Kirsch, 1974, S. 60). Aufgrund der Möglichkeit, zentral zu produzieren, aber dezentral bereitzustellen, ergibt sich

[74] Schätzungen gehen davon aus, daß ca. 80% der Kontakte zwischen Bürger und öffentlicher Verwaltung die Kommunen betrifft. Es kann davon ausgegangen werden, „daß etwa 80% der Bundesgesetze und 90% der Landesgesetze von den Gemeinden vollzogen werden“ (Ellwein, 1997, S. 12).

[75] Hierbei geht es um sogenannte politische Externalitäten (Frustrationskosten). Sollten in einem Gemeinwesen 40% der Bevölkerung gegen bestimmte Maßnahmen sein, werden sie beim Mehrheitsentscheid überstimmt. Wäre die in Frage stehende Aufgabenerfüllung dezentral von z.B. 4 Einheiten zu erledigen, und gehen wir von einer gewissen Präferenzhomogenität innerhalb der Einheiten aus, kann die Anzahl der „politisch Frustrierten“ gesenkt werden (z.B. könnte sich die Minderheit in den zwei Einheiten A und B aufhalten und dort die Mehrheit bilden. Die Anzahl der Überstimmten wird in einem „best case scenario“ bei insgesamt 10% in den Einheiten A und B liegen, während in den beiden anderen Einheiten keine Überstimmten wohnen (vgl. Bankart, 1994, S. 505; siehe auch Hansmeyer/Kops, 1984, S. 129).

ein erheblicher Spielraum, Leistungen dezentral anzubieten. Unter dem Stichwort Subsidiarität kann damit ökonomischen Effizienzanforderungen Rechnung getragen werden (Henke, 1983, S. 134; siehe auch Dickertmann/Gelbhaar, 1996a, S. 393).

Ein präferenzgerechtes Dienstleistungsangebot sollte durch die Besteuerung der Nutznießergemeinde finanziert werden. Dem muß in einem Verbundsystem die nationale Steuerpolitik Rechnung tragen. Nur solche Steuern, die für Länder oder Gemeinden nicht geeignet sind, sollten national erhoben werden. Dazu zählen beispielsweise Zölle und indirekte Steuern (vgl. Ehrlicher, 1980, S. 669).

Eine stark auf die Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ausgerichtete Politik beeinträchtigt präferenznahe Entscheidungen. Das in der Leitidee des Grundgesetzes enthaltene Harmonisierungsgebot darf jedoch kein Anlaß zur Abschaffung der Gemeindeindividualität sein oder eine vollkommene Nivellierung des öffentlichen Leistungsangebots bewirken (vgl. Pagenkopf, 1981, S. 41; Schneider, 1993, S. 4f.).

Staatliche Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung und damit Selbstverantwortung lassen sich nur begründen, wenn dadurch ein Wohlfahrtsgewinn realisiert werden kann. Bei asymmetrischen Informationslagen können Staatseingriffe zu Effizienzsteigerungen führen (vgl. Richter/ Wiegard, 1993, S. 198). Dies erklärt zumindest partiell die Normsetzungen von Bund und Ländern. Wenn jedoch staatliche Vorgaben zu einer Aufgabenüberfrachtung führen, muß dies unweigerlich zu Lasten der kommunalen Selbstverwaltung und der sogenannten freiwilligen Aufgaben gehen (vgl. Schmitt, 1996, S. 56). Aus ökonomischer Sicht wäre ein solcher Prozeß problematisch, da das kommunale Leistungsangebot nicht mehr die Präferenzen der Bürgerschaft (Konsumenten) berücksichtigen kann und eine Verwischung der Verantwortlichkeiten entstünde. Dies wirkt einer wirtschaftlichen Leistungserstellung entgegen.

Ganz allgemein kann davon ausgegangen werden, daß Produktions- und Allokationsineffizienzen auftreten werden. Durch die Verfassungsreformen im Gefolge der deutschen Einigung wurde der Artikel 28 Abs. 2 GG mit dem Ziel erweitert, die finanzielle Autonomie der Gemeinden zu stärken. Praktische Auswirkungen sind von dieser Änderung nicht zu erwarten. Es handelte sich wohl eher um einen deklaratorischen Akt (vgl. Henneke, 1994b, S. 20).[76]

Bundesgesetzliche Regelungen belasten die finanziellen Handlungsspielräume der Gemeinden und verhindern die Anpassung der kommunalen Leistungsbereitstellung an die örtlichen Präferenzen. Zu präferenzgerechten örtlichen Allokationsentscheidungen gehört auch die Möglichkeit, Gleichartiges interkommunal unterschiedlich zu behandeln (vgl. Münch, 1997, S. 219).

---

[76] Folgender Satz wurde dem Artikel 28 Abs. 2 GG zugefügt: "Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung."

4. Gemeindefinanzen

Bis zum Ersten Weltkrieg hatten die Gemeinden das Recht, einen Zuschlag auf die staatliche Einkommensteuer zu erheben (vgl. Seiler, 1981, S. 518). In der Weimarer Republik erhielten sie einen Anteil an der staatlichen Einkommensteuer (Reichsüberweisungssteuern). In der Bundesrepublik Deutschland wurde die Einkommensteuer bis 1969 eine reine Ländersteuer, mit einer teilweisen „Inanspruchnahme" durch den Bund.

Die Finanzverfassungsreform von 1969 sprach den Gemeinden einen gesetzlich festzulegenden Prozentsatz des Einkommensteueraufkommens zu. Die 1969er Reform führte zu einer deutlichen finanziellen Besserstellung der Gemeinden, da sie an einer stark wachsenden und regional weniger stark streuenden Steuer beteiligt wurden. Die Konjunkturreagibilität der Einkommensteuer ist im Vergleich zur Gewerbesteuer geringer.

Bis Ende der 1960er Jahre machte die Gewerbesteuer ca. 80 Prozent der kommunalen Steuereinnahmen aus (vgl. Arnold/Geseke, 1988, S. 63). Seitdem ist der Anteil auf ca. 40 Prozent zurückgegangen. Neben der Gewerbebesteuerung und dem Einkommensteueranteil ist nur noch die Grundsteuer von nennenswerter Bedeutung. [77] Auch für die Grundsteuer gibt es ein kommunales Hebesatzrecht sowie eine 1956 eingeführte verfassungsrechtliche Garantie (vgl. Ehrlicher, 1980, S. 671). Als indirekte Steuerbeteiligung kann die nach Art. 106 Abs. 8 GG vorgeschriebene Beteiligung der Gemeinden an den Ländereinnahmen aus dem Steuerverbund angesehen werden. Dieser obligatorische Steuerverbund kann durch einen fakultativen Verbund ergänzt werden.

Fiskalisch dominant sind die Pflichtaufgaben. Sie belaufen sich auf schätzungsweise über 80 Prozent der gemeindlichen Ausgaben. Freiwillige Aufgaben machen weniger als 20 Prozent der Gemeindeausgaben aus (vgl. Hardt, 1995, S. 224; siehe Teil B). Hierbei ist zu betonen, daß nach kommunalpolitischer Auffassung die freiwilligen Aufgaben die Essenz der kommunalen Selbstverwaltung ausmachen. Ein präferenzgerechtes lokales Güterangebot kann systematisch nur in den selbstbestimmten Bereichen zustande kommen.

Im kommunalen Aufgabenkanon spielen somit die pflichtigen Aufgaben eine fiskalisch und leistungspolitisch dominante Rolle. Der kommunale Entscheidungsspielraum wird durch staatliche Fachgesetze und deren Auslegung sowie durch staatliche Finanzzuweisungen mit entsprechenden Zweckbindungen mehr und mehr verringert. Mittelbar hat diese Entwicklung eine das Selbstverwaltungspotential verringernde Konsequenz (vgl. Schwarz, 1996a, S. 84f., S. 190).

[77] Die Grundsteuer B trug 1995 ca. 13% zum Gesamtsteueraufkommen der westdeutschen Gemeinden bei.

Nachteilig wirkt sich das staatliche Weisungsrecht und die Kostenbelastung aus. Zwar ist bei einem dezentralen Verwaltungsaufbau die Gebundenheit an die übertragende Stelle weniger ausgeprägt als in einem nur dekonzentrierten Staat, aber die Finanzierungsverpflichtungen haben in Deutschland ein Ausmaß angenommen, daß jede neue kommunale Maßnahme auf ihre Pflichtigkeit hin überprüft werden muß und bei gesetzlich nicht vorgeschriebenen Aufgaben eventuell gestrichen oder zumindest verschoben wird. Damit sind die freiwilligen Aufgaben oder freiwilligen Mehrausgaben in den pflichtigen Bereichen einem „Wettbewerbsnachteil" ausgesetzt. Im kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß kann auf die Pflichtigkeit bestimmter Aufgaben hingewiesen und damit die nicht-pflichtigen Aufgaben zurückgedrängt werden.

Als wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden fungieren die Steuereinnahmen (über 30 Prozent) sowie die Finanzzuweisungen, die weiter unten untersucht werden. Neben dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist die Gewerbesteuer von außerordentlicher Bedeutung. Wegen des gemeindlichen Hebesatzrechtes und der fiskalischen Signifikanz ist die Gewerbesteuer ein wesentliches Element der kommunalen Finanzautonomie.

Tabelle 3.1: Gemeindeeinnahmen in Mrd. DM und Anteile in Prozent (alte Bundesländer)

	Steuern	davon: Gewerbesteuer	Laufende Zuweisungen	Gebühren	Investive Zuweisungen	Sonstige Einnahmen	Gesamt Mrd. DM
1980	37,84%	13,61%	22,54%	10,50%	9,53%	19,58%	125,1
1985	39,00%	14,20%	22,27%	12,24%	6,64%	19,85%	144,6
1990	38,11%	14,44%	22,52%	13,05%	6,39%	19,93%	181,6
1995	34,49%	11,33%	23,97%	15,00%	4,88%	21,66%	225,3

Quelle: Karrenberg/ Münstermann, 1996, S. 197; eigene Berechnungen.

Wirtschaftsschwache Regionen werden durch die primär ertragsorientierte Gewerbesteuer finanziell benachteiligt. Durch die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer ab dem Jahr 1998 wird sich ihre Konjunkturreagibilität der Gewerbesteuereinnahmen erhöhen.[78] Die regionale Streuung der Einnahmen ist erheblich und stärker ausgeprägt als bei der Einkommensteuer. Da in dieser Arbeit angenommen wird, daß eine signifikante Angleichung der Finanzkraft der Logik des

[78] In den neuen Bundesländern wurde diese Steuer nie erhoben. Die Umsatzsteuerbeteiligung verringert die Konkjunkturreagibilität des Kommunalsteueraufkommens.

Finanzausgleichs entspricht, erfordert die Zuordnung der Gewerbesteuer als Gemeindesteuer einen erheblichen Finanzausgleichsbedarf.[79]

Dieser Sachverhalt schmälert nicht die Bedeutung der Gewerbesteuer für die kommunale Finanzwirtschaft. Schwerer wiegt nämlich ihre Ergiebigkeit und die Beeinflussung der Einnahmen durch die kommunale Hebesatzgestaltung. Aufgrund der Einschränkung der Bemessungsgrundlagen hat sich die Gewerbesteuer zu einer „Großbetriebssteuer" entwickelt, die es zweifelhaft erscheinen läßt, daß sie noch ein „Band zwischen Wirtschaft und Gemeinde" (Deutscher Städtetag) darstellt. Ihren äquivalenzorientierten Anspruch kann sie dadurch nicht aufrechterhalten (vgl. SVR, 1983, S. 194 und 1986, S. 146; Dorn, 1992, S. 97).[80]

Verschiedene Forderungen, z.B. des Städtetages, die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer durch die Einbeziehung der Freiberufler und durch eine Verringerung der Freibeträge zu erhöhen, konnten sich parlamentarisch nicht durchsetzen. Diese Revitalisierungsdiskussion entsprach nicht der Standortpolitik der CDU-geführten Bundesregierung und hatte deshalb keine Realisierungschancen. Ob die SPD-geführte Bundesregierung eine Reform vornimmt, bleibt abzuwarten.[81] Die Substitution der Gewerbesteuer durch andere Gemeindesteuern mit Hebesatzrecht, wie z.B. eine Wertschöpfungsabgabe, ist unwahrscheinlich.[82]

Für die Beibehaltung der gegenwärtigen Gewerbebesteuerung sprechen ihre fiskalische Signifikanz und ihre Bedeutsamkeit für die kommunale Finanzautonomie aufgrund des Hebesatzrechtes. Zusätzlich schafft sie einen kommunalpolitischen Grund, die örtliche Wirtschaft zu fördern und ermöglicht einen Interessenausgleich zwischen Wohnen und Freizeit auf der einen sowie Ökonomie auf der anderen Seite herzustellen. Ohne eine finanzielle Kompensation bestünde die Gefahr, daß sich die Kommunen bevorzugt zu Wohnortgemeinden entwikkelten und kein Anreiz für eine Gewerbeförderung bestünde (vgl. Wissenschaftlicher Beirat, 1982, S. 33ff).

---

[79] Die Streuung ergibt sich nur, wenn die Steuereinnahmen auf die Einwohnerzahl bezogen wird. Da die Gewerbesteuer nach dem Äquivalenzgedanken eine Kompensation für die Inanspruchnahme der kommunalen Infrastruktur sein soll, ist eine solche Sichtweise problematisch.

[80] Die Gewerbesteuer stellt einen Anreiz für die Gemeinden zur Pflege der gewerblichen Wirtschaft dar. Aufgrund der „Abschöpfung" der Gewerbesteuereinnahmen im Kommunalen Finanzausgleich ist der fiskalische Vorteil der Gewerbesteuer in NRW nur bei Gemeinden mit einem überdurchschnittlich hohen Hebesatz signifikant.

[81] „Wir wollen die Finanzkraft der Gemeinden stärken und das Gemeindefinanzsystem einer umfassenden Prüfung unterziehen" (Koalitionsvereinbarung SPD/Grüne vom 20. Oktober 1998; zitiert aus: „Frankfurter Rundschau", 22. Oktober, S. 22).

[82] Vgl. dazu die Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF, 1982 und des SVR, 1986, S. 146f.; derselbe, 1985, S. 142).

Fiskalisch an Bedeutung hat der 15-prozentige Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gewonnen. Den Gemeinden steht kein Hebesatzrecht zu, obwohl das Grundgesetz den Gesetzgeber dazu ermächtigt, eine entsprechende Regelung zu treffen. Der Einkommensteueranteil stellt vor allen Dingen die Wohnortgemeinden besser als eine wirtschaftsbezogene Besteuerung.

Jede Neuanpassung der Schlüsselzahlen[83], nach denen der gemeindliche Anteil auf die einzelnen Kommunen verteilt wird, führte bisher per Saldo zu einem Verlust für die Städte ab 50.000 Einwohner. Verteilungsgewinner waren die Umlandge-meinden, die regelmäßig Einkommensteueranteile dazugewinnen konnten. Auch die Beibehaltung der Kappungsgrenze benachteiligt eher Großstädte (vgl. Karrenberg/ Münstermann, 1997, S. 145). In beiden Gemeindegruppen waren die Gewinne und Verluste jeweils heterogen verteilt (vgl. Schmitt, 1996, S. 158; Finanzbericht, 1989, S. 115).

In der Gemeindeordnung werden die Steuern lediglich an dritter Stelle als Einnahmequelle für die Kommunen genannt. Vorrangige Deckungsmittel sind spezielle Entgelte und sonstige Einnahmen (vgl. Schwarting, 1993, S. 41ff). Gebühren- und Beitragseinnahmen sowie Finanzzuweisungen nehmen auf kommunaler Ebene eine wichtigere Stellung ein als beim Staat. Bei den Gebühren steht der Äquivalenzgedanke im Vordergrund, der dem Nutzer einer Leistung auch deren Erstellungskosten anzulasten versucht (vgl. Zeitel, 1981, S. 348). Insbesondere im Bereich von Abwasser- und Müllentsorgung decken die Gemeinden den Hauptteil ihrer Ausgaben durch Gebühren. Damit wird dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz Rechnung getragen. Auch bei der Strom- und Wasserversorgung werden, wenn sie denn kommunal erfolgt, in der Regel keine signifikanten Kostenunterdeckungen in Kauf genommen.[84] Die meisten anderen kommunalen Leistungen werden defizitär angeboten, da mit ihnen lenkungs- und sozialpolitische Ziele verfolgt werden (vgl. Karrenberg/Münstermann, 1996, S. 153).

Kostenunterdeckungen sind ökonomisch betrachtet nicht unproblematisch.[85] Grundsätzlich läßt sich sagen, daß gemeindliche Subventionen immer Gefahr laufen, den wirklichen Bedarf an kommunalen Leistungen zu verzerren, politische und bürokratische Steuerungsdefizite auftreten und eine Übernachfrage

---

[83] Die Schlüsselzahlen ergeben sich aus den Einkommensteuerleistungen der Gemeindeeinwohner. Dabei werden zur Zeit Einkommensanteile über 40.000/80.000 DM pro Jahr und Einkommensteuerpflichtigen bei der Berechnung der Schlüsselzahlen nicht berücksichtigt. Durch die Kappung der Einkommen ergibt sich ein leichter Nivellierungseffekt.

[84] Es gibt sogar Vermutungen, die eine rechtlich unzulässige Überdeckung konstatieren. Durch eine geschickte Zuordnung der Gemeinkosten und der kalkulatorischen Verzinsung des Eigenkapitals können die Gemeinden, so der Vorwurf, andere Bereiche mit Gebühreneinnahmen subventionieren.

[85] Zu dieser Diskussion vergleiche Napp, 1994, S. 143; Grossekettler, 1987, S. 406.

nach subventionierten Leistungen stattfinden kann (vgl. Stiglitz, 1988, S. 125ff; vgl. auch Oates, 1991, S. 47f). Sozialpolitisch motivierte Subventionen sind häufig nicht einkommensabhängig, sondern begünstigen Arme und Reiche in gleichem Maße. In vielen Fällen wäre eine einkommensorientierte Subventionierung allerdings mit erheblichen Transaktionskosten verbunden.

Höhere Gebühreneinnahmen deuten auf eine verstärkte Anwendung des Äquivalenzprinzips hin (vgl. Micosatt, 1991, S. 147). G. Zeitel beschrieb schon 1981 (S. 351) die Renaissance der Gebühren- und Beitragseinnahmen. Ihre Bedeutung für die kommunalen Haushalte erhöhten sich in der 1980ern erheblich. Dies ruft viel Kritik hervor und veranlaßte den Deutschen Städtetag, den Vorwurf des Gebührenfiskalismus zurückzuweisen (vgl. Karrenberg, 1995, S. 49).

5. Kommunaler Finanzausgleich

Während die Steuerquellenzuweisung und ein bedeutender Teil der Aufgabenzuweisungen zentral erfolgt, wird der Kommunale Finanzausgleich im engeren Sinn regional in jedem Bundesland konzipiert und durchgeführt. Daraus wird sein ergänzender Charakter deutlich. Jede Verminderung der originären Finanzkraftunterschiede erleichtert den ergänzenden Finanzausgleich des jeweiligen Bundeslandes. In diesem Abschnitt wird primär der Kommunale Finanzausgleich nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz in NRW betrachtet.

Durch die Trennung von Gesetzgebung und Implementierung kommt es schon aus institutionellen Gründen zu einer Entkoppelung von Bundesnormierungen und deren Ausführung und Finanzierung durch die Kommunen. Entscheidungsträger und Zahler stimmen nicht überein. Der Bund darf laut Grundgesetz keine direkten Zahlungen an die Gemeinden vornehmen.[86]

Die hier angestellten Überlegungen beziehen sich auf den aktiven und passiven Finanzausgleich, der in allen Bundesländern, mit Ausnahme der Stadtstaaten, nach ähnlichen Kriterien durchgeführt wird. Die wesentlichen Stellgrößen des aktiven kommunalen Finanzausgleichs sind die Finanzausgleichsmasse, die sonstigen Zuweisungen des Landes, der Ausgleichssatz sowie die Bedarfskriterien. Trotz aller Ähnlichkeiten des KFA, der ein vertikaler Ausgleichs mit horizontalem Effekt ist, gibt es signifikante Unterschiede bei der Festsetzung der Verbundquote, die zwischen 11 Prozent in Bayern und 23 Prozent in NRW variiert sowie beim Ausgleichsgrad (Ausgleichssatz), der die redistributive Intensität des Finanzausgleichs bestimmt sowie bei dem Anteil der zweckgebundenen Mittel. Während in NRW mit einem Ausgleichssatz von 90 Prozent ein hoher Egalisierungsgrad angestrebt wird, sind die meisten anderen Flächen-

[86] Art. 106 Abs. 8 GG läßt nur für spezielle Einrichtungen eine Ausnahme zu.

länder darauf bedacht, mit einer niedrigeren Quote die Anreize zur Schaffung und Pflege der eigenen Steuerbasis stärker zu gewichten (vgl. Ifo, 1995, S. 75).

Dem ergänzenden KFA vorgeschaltet ist die Zuweisung der Steuerquellen auf Bund, Länder und Gemeinden (originärer Finanzausgleich). Die lokalen Steuern sollten örtlich radizierbar und für die Gemeindebürger merklich sein. Damit wird eine direkte Verbindung zwischen kommunalen Leistungen und örtlichen (Steuer-) Belastungen hergestellt, die zu einem an den örtlichen Präferenzen orientierten Güterangebot führen kann (vgl. Napp, 1994, S. 184ff; Kirchhoff, 1996, S. 186). Bei der Steuerverteilung sollte das Postulat berücksichtigt werden, daß der Normalbedarf mit den Normaleinnahmen gedeckt werden sollte. Ist dies nicht möglich, wäre eine Veränderung der Steuerverteilung notwendig. Dieses Postulat kann in der Realität nur als grobe Richtschnur verwendet werden, da die tatsächlichen Finanzbedarfe nicht wirklich meßbar sind (vgl. Seiler, 1980, S. 33).

Die fiskalische Situation der Gemeinden spiegelt, zumindest partiell, die regionalökonomischen Disparitäten wider. Trotz der Finanzverfassungsreform von 1969 streut das Steueraufkommen noch immer erheblich. Unter den kreisfreien bzw. kreisangehörigen Städten in NRW ergaben sich im Jahre 1995 folgende Extremwerte:

Tabelle 3.2: Streuung des gemeindlichen Steueraufkommens in NRW (1995)

Kreisfreie Städte		Kreisangehörige Gemeinden	
Düsseldorf	Herne	Willebadessen	Straelen
DM 2.661	DM 951	DM 591	DM 2.956

Steueraufkommen pro Einwohner; Quelle: LDS Düsseldorf.

In den 1980er Jahren wurde die Gewerbesteuerumlage mehrfach gesenkt, um die Gemeinden für die gesetzlich veranlaßte Verringerung der Gewerbesteuerbemessungsgrundlage zu kompensieren. 1980 betrug der sogenannte Vervielfältiger noch 120 Punkte und sank in den folgenden Jahren auf 56. Dies bedeutete eine Umlage in Höhe von ca. 15 Prozent des Aufkommens (vgl. Arnold/ Geseke, 1988, S. 69).[87] Im Zuge der deutschen Einheit wurde der Vervielfältiger in Westdeutschland auf 79 Punkte erhöht. Die Erhöhung sollte kontinuierlich zurückgefahren werden. Im Rahmen der Gewerbekapitalsteuerabschaffung

[87] Die Gewerbesteuerbemessungsgrundlage und die Gewerbesteuerumlage werden durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, geregelt.

wurde eine Erhöhung der Umlage um acht Punkte ab 1998 beschlossen (Karrenberg, 1996, S. 243).[88]

Nordrhein-Westfalen galt historisch als besonders kommunalfreundliches Land. Diese Einschätzung basierte zum einen auf den hohen finanziellen Zuwendungen des Landes an seine Gemeinden sowie auf dem hohen Kommunalisierungsgrad der Aufgabenerfüllung. Viele öffentliche Aufgaben, die in anderen Bundesländern vom Staat durchgeführt werden, sind in NRW den Gemeinden als Aufgabe zugedacht. Eine Untersuchung für das Jahr 1983 zeigt, daß insbesondere in den Aufgabenbereichen Straßen, Soziale Sicherung und Kultur in NRW ein hoher kommunaler Anteil bei der Aufgabenerledigung anzutreffen ist (vgl. Münstermann, 1985, S. 106). Dieser Befund wurde in einer für 1990 durchgeführten Untersuchung bestätigt (vgl. Pohlan, 1997, Tabelle 1).

Ein hoher kommunaler Aufgabenerfüllungsgrad ist aber nur dann als kommunalfreundlich einzustufen, wenn den Gemeinden auch die notwendigen finanziellen Ressourcen zur Verfügung stehen. Eine überdurchschnittlich hohe gemeindliche Steuerkraft entlastet dabei den Landeshaushalt, da die Gemeinden einen größeren Anteil der Aufgaben selbst finanzieren können. Auch in diesem Sinn sind Landes- und Gemeindehaushalte verzahnt. Länder mit steuerschwachen Gemeinden stehen daher vor viel größeren finanziellen Problemen als Bundesländer mit finanziell besser ausgestatteten Gemeinden.

Die Einstufung Nordrhein-Westfalens als kommunalfreundlich hing auch mit der hohen Beteiligung der Kommunen an den Steuereinnahmen des Landes zusammen. NRW hatte eine hohe Verbundquote und einen Steuerverbund, der über den obligatorischen Verbund hinausging. Die Gemeinden wurden über den KFZ-Steuerverbund mit 30 Prozent an den entsprechenden Einnahmen des Landes beteiligt. Dieser Verbund wurde ebenso wie die kommunale Grunderwerbsteuerbeteiligung und die Einbringung der Gewerbesteuerumlage in die Verbundwirtschaft aufgegeben. Anfang der 80er Jahre wurde die relativ hohe nordrhein-westfälische Verbundquote von 28,5% (1981) stufenweise auf 23% (1986) verringert (vgl. Massat, 1984, S. 124; Steller/Reintjes, o.J., S. 128).

5.1 Ziele und Instrumente des Finanzausgleichs

Der Kommunale Finanzausgleich soll zur Erreichung eines Wohlfahrtsoptimums beitragen. Dies erfordert, daß die Vergabe der KFA-Mittel in wirtschaftlicher Weise vorgenommen wird und kein großer Verwaltungsaufwand verursacht werden darf. Ineffizienzen der kommunalen Leistungsbereitstellung dürfen

[88] Als Begründung wurde die erhöhte Besteuerung der Rücklagen der Stromkonzerne genannt. Die daraus zu erwartenden Gewerbesteuermehreinnahmen sollen teilweise den Landeshaushalten zugute kommen.

nicht alimentiert werden. Kosten, die autonom zu verantworten sind, müssen der Gemeinde angelastet werden.

In NRW werden laut Landesentwicklungsplan alle Gemeinden mit bestimmten Versorgungsfunktionen versehen. Diese Vorgehensweise lehnt sich an dem Zentral-Orte-Konzept an, das zwischen Ober-, Mittel- und Grundzentren unterscheidet.[89] Zusätzlich gibt es noch Abstufungen zwischen diesem Grobraster (vgl. Puls, 1990, S. 38 und 49). Der KFA nimmt aus allokativen Gründen auf diesen Ansatz Rücksicht und verteilt einen Teil der Zuweisungen nach der Größe der Gemeinden. Dabei gibt es keine explizite Berücksichtigung der Gemeindekategorien. Vielmehr wird vermittelt über die Einwohnerveredelung den Gemeinden mit einer zunehmenden Einwohnerzahl ein steigender Finanzbedarf pro Einwohner attestiert und durch finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisungen abgegolten.

Die Kernstädte werden als Arbeits- und Versorgungszentren angesehen, die bestimmte Leistungen für ihr Umland erbringen (vgl. Münstermann, 1995, S. 3). Neben der Einwohnerveredelung werden auch Zweckzuweisungen zur Internalisierung von externen Effekten vergeben. Aufgrund ihrer zielgerichteten Einsetzbarkeit haben sie eine größere Treffgenauigkeit. Der administrative Aufwand ist allerdings größer, ebenso wie die Beeinflussung der kommunalen Prioritätensetzungen. Verursachen Bundes- und Landesgesetze mit zunehmender Gemeindegröße höhere Kosten pro Einwohner, kann die Einwohnerveredelung auch als Abgeltung dieser Kosten bei den nicht-abundanten Gemeinden[90] angesehen werden.

Möchten Bund oder Länder aufgrund einer besseren Informationslage und zur Durchsetzung eigener Vorstellungen hinsichtlich des Angebotes öffentlicher Dienstleistungen die kommunalen Entscheidungen beeinflussen, eignen sich weder Schlüsselzuweisungen noch andere pauschale Zuweisungen. Meritorische Zielsetzungen können am besten mittels zielgenauer Zweckzuweisungen erreicht werden. Dies erfordert allerdings einen hohen Verwaltungsaufwand und engt das Selbstverwaltungspotential lokaler Gebietskörperschaften ein. Noch stärker die fiskalische Äquivalenz in Frage stellend sind staatliche Produktionsgebote, da kein Ermessensspielraum für die Gemeinden besteht und die Kosten des Dienstleistungsangebots lokal getragen werden müssen (vgl. Napp, 1994, S. 271ff; Massat 1984, S. 40f.).

Die distributive Zielsetzung wird in allen Bundesländern primär durch Schlüsselzuweisungen verfolgt. Die Zuweisungsvergabe erfolgt i.d.R. zweckfrei und

---

[89] Ende der 1960er Jahre wurde das System der zentralen Orte in die Raumordnungspolitik eingeführt (vgl. Reidenbach, 1983, S. 13).
[90] Als abundant werden jene Gemeinden bezeichnet, die keine Schlüsselzuweisungen erhalten (Finanzkraft>Finanzbedarf).

richtet sich nach der Finanzkraft und dem Finanzbedarf der Gemeinden.[91] Die Schlüsselzuweisungen haben damit einen steuerähnlichen Charakter (Steuerersatzfunktion), allerdings kann ihre Höhe nur begrenzt kommunal beeinflußt werden. Ihr Vorteil für die Gemeinden liegt in der hohen Ausgabenautonomie (vgl. Ehrlicher, 1980, S. 686; Gläser, 1981, S. 361; Münstermann, 1985, S. 238). Die Vergabe von Zweckzuweisungen wird teilweise auch von der Finanzkraft des Empfängers abhängig gemacht. Damit wird die ausgleichende Wirkung des Schlüsselzuweisungssystems erhöht. Es kann sogar zu Übernivellierungswirkungen kommen .

Wird dem KFA auch eine fiskalische Aufstockungsfunktion zugewiesen (vgl. Deubel, 1984, S. 12; Massat, 1984, S. 54ff) ist dies ein Indiz für eine nicht aufgabengerechte Steuerverteilung (vgl. Postlep, 1992, S. 6). Da in NRW über 90 Prozent der Gemeinden und Kreise Schlüsselzuweisungen erhalten, muß von einer nicht an der Aufgabenverteilung orientierten Steuerquellenzuteilung ausgegangen werden.[92] Besser wäre es, die vorgelagerte Steuerverteilung zugunsten der Kommunen zu erhöhen und damit die kommunale Finanzkraft ohne den Ermessensspielraum des Landesgesetzgebers zu stärken.

Bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse müßten die Ausgaben für Pflichtaufgaben berücksichtigt werden. Die Gemeinden haben kaum einen Einfluß auf die Höhe der Schlüsselmasse. Allenfalls die Verteilungskriterien können von ihnen beeinflußt werden (vgl. Zimmermann, 1983, S. 38; Massat, 1984, S. 120f.).[93]

5.2 Finanzbedarf

Die Bestimmung des Finanzbedarfs im gegenwärtigen Ausgleichssystem ist schwieriger als die Determination der Steuerkraft, da es keine Einigkeit über die auszuführenden Aufgaben und deren Kostenintensität gibt. Politische Wertungen spielen daher eine viel stärkere Rolle als bei der Diskussion der Finanzkraft (vgl. Peffekoven, 1980, S. 631; Seiler, 1980, S.33; Zimmermann, 1996, S. 60).

Die verwendete Terminologie sollte nicht zu dem Schluß führen, als ginge es in der Praxis um die Ermittlung des tatsächlichen (monetären) Finanzbedarfs, der

---

[91] Die Investitionspauschale ist ein der Schlüsselzuweisung ähnlicher Transfer. Von ihr gehen bei einer niedrigen Dotierung keine Lenkungseffekte aus. In manchen Bundesländern werden sogenannte Investitionsschlüsselzuweisungen gezahlt bzw. muß ein Teil der Schlüsselzuweisungen für investive Maßnahmen verwendet werden.

[92] Bei einem hohen Ausgleichssatz erhalten c.p. weniger Gemeinden Schlüsselzuweisungen. In einem Finanzausgleichssystem mit Kostenerstattung würden alle Gemeinden Transfers erhalten, aber nicht steuerkraftabhängig, sondern aufgabenbezogen.

[93] Man könnte auch sagen, daß die Gemeinden den Mangel nicht abstellen können, bei der Mangelverwaltung allerdings mitreden dürfen.

dann - anteilig - im Finanzausgleich berücksichtigt würde. Der Finanzbedarf der Kommunen wird aus der Finanzausgleichsmasse und damit aus den Steuereinnahmen des Landes abgeleitet und hat mit den Ist- oder Sollausgaben der Gemeinden als Gruppe nichts zu tun (vgl. Kuhn, 1993, S. 431f.). Der absolute Finanzbedarf nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz wird exogen bestimmt. Die Festlegung des Finanzausgleichsvolumens ist eine politische Entscheidung (vgl. Zimmermann, 1996, S. 59). Selbst wenn die Ausgaben aller Gemeinden steigen, ist es durchaus möglich, daß die Finanzausgleichszuweisungen des Landes sinken. Bei der Finanzbedarfsermittlung geht es um die Feststellung einer relativen Größe, die unter Abzug der normierten Steuerkraft einen Anspruch auf einen Anteil der Finanzausgleichsmasse begründet.

Das zentralörtliche Versorgungskonzept impliziert eine finanzielle Besserstellung der Großstädte. Dies wird in NRW, wie auch in anderen Bundesländern, durch die Spreizung der Hauptansatzstaffel erreicht.[94] Die Hauptansatzstaffelspreizung hat in der Vergangenheit kontinuierlich zugenommen (vgl. Kops, 1983, S. 479; Ifo, 1995, S. 27), was insbesondere von den kreisangehörigen Gemeinden Kritik hervorgerufen hat.

Popitz (1932, S. 280f.) sah das größere Anspruchsniveau des Stadtbewohners als normative Begründung für die Spreizung der Hauptansatzstaffel.[95] Der berühmte „kanalisierte“ Einwohner verursacht höhere Kosten, die im Finanzausgleich zu berücksichtigen seien. Eine solche Argumentation wäre heute verfassungspolitisch fragwürdig, da der Staat von der Gleichwertigkeit der Bürger ausgehen muß und keine „edleren“ Bürger definieren darf.

Als Begründung für die Spreizung der Hauptansatzstaffel werden die zentralörtlichen Versorgungsfunktionen angesehen. Die normative Fundierung der höheren Zuschußbedarfe der Großstädte ergibt sich aus den für das Umland erzeugten externen Effekten. Zusätzlich können die höheren Kosten für die Ausführung von Bundes- oder Landesgesetzen als Argument für die Einwohnerveredelung angeführt werden. (vgl. Karrenberg/Münstermann, 1996, S. 192). Damit wäre in das Ausgleichssystem eine Art impliziter Kostenerstattung für staatliche veranlaßte Ausgaben eingebaut. Die kleineren Gemeinden würden gesetzlich veranlaßte Ausgabenunterschiede mittels eines „Zuweisungsverzichts“ mitfinanzieren.[96]

---

[94] In manchen Bundesländern wird ein expliziter Zentralortezuschlag gewährt (vgl. Voigt, 1984, S. 149; vgl. auch Ifo, 1995, S. B-1ff).

[95] Nach Hansmeyer/Kops (1985b, S. 37) hat Popitz die normative Begründung der Hauptansatzspreizung der positiven Analyse nachgeschoben. Dennoch kann ihrer Meinung nach die Spreizung normativ begründet werden (siehe ebenda, S. 39).

[96] Dies könnte z.B. damit begründet werden, daß der Bund den Ländern höhere Umsatzsteueranteile überläßt, damit diese ihren Gemeinden eine Kompensation für solche Mehrausgaben geben können.

Eine exakte empirische Ermittlung des Finanzbedarfs muß an der Datenlage scheitern. Die kommunale Rechnungslegung liefert die Ist-Ausgaben. Diese sind aber nicht unbeeinflußt von der kommunalen Finanzkraft zustande gekommen. Ausgaben und Einnahmen der Kommunalhaushalte schwanken in ähnlicher Weise. Eine Kernaussage der Kritiker empirischer Analysen besagt, daß die Ausgabenhöhe primär durch die Finanzkraft bestimmt ist. Diese Erkenntnis wird in der trivial erscheinenden Aussage zusammengefaßt, daß man vorhandenes Geld auch ausgebe. „Dieser Begriff [Finanzbedarf; d.V.] ist für Zwecke des Finanzausgleichs i.a. unbrauchbar, da Art und Umfang der Aufgabenerfüllung von der früheren und gegenwärtigen Finanzausstattung abhängt“ (Seiler, 1980, S. 33; vgl. auch Hardt, 1990, S. 80; Henneke, 1997, S. 125; Albers, 1990, S. 9).

Wenn aber der Finanzbedarf von der Einnahmesituation abhängt, werden empirische Untersuchungen immer zu dem Schluß kommen, daß finanziell gut ausgestattete Gemeinden auch einen höheren Finanzbedarf haben. Finanzausgleichsregelungen, die diesen Zusammenhang zementieren, sind äußerst fragwürdig. „Der normierte Finanzbedarf ist aber unabhängig von der Finanzausstattung festzustellen“ (Seiler, 1981, S. 513).

Eine objektive Bestimmung des absoluten oder relativen Finanzbedarfs ist nicht möglich. Seine Ableitung aus der tatsächlichen Ausgabensituation einer Gemeinde würde zu Manipulationen führen. Der Finanzplanungsrat hatte eine Festlegung des Ausgabenbedarfs von Bund, Ländern und Gemeinden versucht, mußte letztlich aber sein Vorhaben erfolglos aufgeben. Weder in der Wissenschaft noch in der Praxis lassen sich Verfahren kreieren, mit deren Hilfe eine eindeutige oder auch nur konsensfähige Quantifizierung der Ausgabenbedarfe durchführbar wäre (vgl. Metz, 1982b, S. 315).

Bund, Länder und Gemeinden entscheiden nicht autonom über ihre Aufgaben und die Intensität der Aufgabenerfüllung. Bundes- und landesgesetzliche Regelungen führen in den Gemeinden zu unterschiedlich hohen Ausgaben, die im Finanzausgleich nicht explizit berücksichtigt werden. Auch auf kommunaler Ebene gibt es zahlreiche Akteure, die – wenn auch in Grenzen – eigenständige Entscheidungen fällen. Die Festsetzung eines vollzugsverbindlichen Aufgabenkatalogs für die gemeindliche Aufgabenerfüllung würden die Gemeinden als Eingriff in ihre Selbstverwaltung zurückweisen (vgl. Micosatt, 1990, S. 30).[97]

Als wichtigste Bedarfsindikatoren gelten die Einwohner einer Gemeinde. Alle zusätzlichen Indikatoren relativieren die Bedeutung der Einwohnerzahl, die in Form des Hauptansatzes festgesetzt wird. Durch die Einführung weiterer Nebenansätze im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich wird der Versuch unternommen, eine größere Bedarfsgerechtigkeit herzustellen. Insbesondere die

[97] Laut Landesentwicklungsprogramm I/II (NRW) gibt es einen Infrastrukturkatalog. Dieser ist für die Gemeinden jedoch nicht verbindlich (vgl. Puls, 1990, S. 44).

bundesgesetzlich normierten Sozialhilfeausgaben führen in den Kommunen zu unterschiedlich hohen Ausgaben und lösen mittlerweile (1997) einen Finanzbedarf je Langzeitarbeitslosen in Höhe von ca. 6000 DM bis 8300 DM aus.[98]

Mit der Umsetzung des Ifo-Gutachtens (1995) soll die Schaffung eines verbesserten Wirtschaftsklimas angeregt werden (Allokationsziel). Ein als Zentralitätsansatz bezeichneter Nebenansatz soll die Schaffung und Erhaltung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen belohnen und zusätzlich zur Hauptansatzspreizung eine Kompensation für die Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen darstellen.[99] Da eine exakte Messung der durch die Beschäftigten hervorgerufenen Kosten nicht möglich ist, wurde anhand einer Regressionsanalyse der vermutete Zusammenhang zwischen Beschäftigten und Gemeindezuschußbedarfen ermittelt (vgl. Ifo, 1995, S. 49f.).

Durch die Nebenansätze kann eine Berücksichtigung der gesetzlich induzierten Ausgaben stattfinden. Sowohl die Schulen wie auch die Sozialhilfe stellen Pflichtaufgaben dar, die nur einen begrenzten kommunalen Einfluß auf die Ausgabenhöhe gestatten. Diese beiden Nebenansätze im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) kompensieren die Gemeinden für einen Teil dieser Ausgaben. Eine Zunahme der Bedarfspunkte führt jedoch nicht zu einer Vergrößerung der verteilten Schlüsselmasse. Die Kompensation wird durch den „Verzicht" der anderen Gemeinden finanziert.

Die kommunalen Finanzbedarfsunterschiede hängen von der sozio-ökonomischen Lage der Einwohner, den zentralörtlichen Funktionen sowie der Agglomerationsdichte ab.[100] Insbesondere die Sozialausgaben zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden differieren erheblich. Dies gilt ebenso für die Kulturausgaben (vgl. Junkernheinrich/ Micosatt, 1997, S. 26). Während die Kulturausgaben aufgrund des normativ gesetzten Zentralorte-Konzeptes in Großstädten höher sein sollen und eine Versorgung des Umlandes zumindest partiell vorhanden ist, lassen sich die Sozialausgabenunterschiede nicht mit externen Effekten begründen. Selbst wenn ein kleiner Teil der Sozialhilfeausgaben von der Gemeindegröße beeinflußbar ist, wird der größere Teil nicht von der Gemeinde zu verantworten sein. Eine Berücksichtigung der Ausgaben im KFA durch einen Nebenansatz ist deshalb systemkonform. Allerdings müßten erhöhte gesetzlich veranlaßte Ausgaben, z.B. Sozialhilfekosten, zu einer Aufstockung der Finanzausgleichsmasse führen.

---

[98] Pro statistisch erfaßten Arbeitslosen (ab 6 Monate) werden 5-7 Bedarfspunkte angerechnet. Pro Bedarfspunkt wurde 1997 in NRW ein Grundbetrag (Finanzbedarf) von 1187 DM berechnet (vgl. Berechnungsband GFG 1997 des Innenministeriums).

[99] Städte mit hoher Arbeitsplatzzentralität nehmen i.d.R. auch andere Zentralitätsfunktionen war.

[100] Die Finanzkraft und der politische Entscheidungsprozeß werden in diesem Abschnitt vernachlässigt.

Die Einwohnerspreizung der Hauptansatzstaffel wird von den Vertretern der kleineren Gemeinden ständig kritisiert. Sie plädieren für die Definition aufgabenbezogener Bedarfsindikatoren (vgl. Heinrichs/Schwabedissen, 1995, S. 444), da die Einwohnerveredelung zum Zirkelschluß bei der Ermittlung des Ausgabenbedarfs führt. Die Einwohnerveredelung ist in der Tat unabhängig vom Verflechtungsbereich einer Gemeinde und sagt nichts über die tatsächliche Produktion externer Effekte (zentralörtlicher Leistungen) aus. Die Gefahr eines Zirkelschlusses, der von hohen Steuereinnahmen zu hohen Ausgaben und zu vermeintlich höheren Finanzbedarfen führt, wird von verschieden Autoren gesehen (vgl. Innenminister, 1987, S. 34; Junkernheinrich, 1992b, S. 241; Ifo, 1995, S. 43). Jede regressionsanalytische Ermittlung des Ausgabenbedarfs kann nur jene Ausgaben erfassen, die aufgrund vorhandener Finanzmittel auch getätigt wurden, während eventuell dringlichere Ausgabenbedarfe, die aufgrund der Finanzmittelknappheit nicht realisiert werden konnten, keine Berücksichtigung finden (vgl. Junkernheinrich, 1992b, S. 244).[101]

5.3 Finanzkraft

Ein entscheidendes Element bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen ist die Definition der Finanzkraft.[102] In keinem Bundesland werden die gesamten Einnahmen zur Finanzkraftberechnung herangezogen. Als Indikatoren werden vielmehr die normierten Steuereinnahmen gewählt.[103] Alle anderen Einnahmen wie z.B. die Gebühren, Kredite, Bagatellsteuer- und Konzessionseinnahmen bleiben unberücksichtigt (Hardt, 1988, S. 9f.).

Die Ausklammerung der Gebühreneinnahmen bei der Ermittlung der Finanzkraft wird durchaus kritisch gesehen (vgl. Hardt, 1988, S. 44f.; Fischer, 1988, S. 108ff; Kirchhoff, 1996, S. 112ff). Dabei bleibt jedoch unberücksichtigt, daß es nicht praktikabel wäre, das örtliche Gebührenaufkommen zu normieren. Gemeindliche Manipulationen wären nicht auszuschließen. Aufgrund der regelmäßigen Kostenunterdeckung kommunaler Leistungsangebote würden jene Gemeinden zusätzlich belastet, die relativ viele gebührenfähige Leistungen anbieten und damit zusätzlich allgemeine Deckungsmittel in Anspruch nehmen, während andere Gemeinden ihre Steuermittel anderweitig ausgeben könnten und

[101] Wenn es eine größenklassenspezifische Spreizung der Hauptansatzstaffel gibt und größere Städte höhere Realsteuerhebesätze und geringere Überschüsse des Verwaltungshaushaltes pro Einwohner haben als kleinere Gemeinden, muß jede Regressionsanalyse der Zuschußbearfe zu einer Erhöhung der Hauptansatzspreizung führen.

[102] Bei der Bewilligung von Zweckzuweisungen bleibt die Finanzkraft weitgehend unberücksichtigt.

[103] Es werden fiskalische Finanzkraftindikatoren benutzt und nicht ökonomische (vgl. Fischer, 1988, S. 99).

gleichzeitig durch vermehrte Schlüsselzuweisungen belohnt würden.[104] Trotzdem ist festzuhalten, daß die wirkliche Finanzkraft größer ist als die Steuerkraft (vgl. Grawert, 1989, S. 13) und insbesondere die Konzessionsabgaben[105] eine Einnahmenkategorie darstellen, die nicht durch spezifische Ausgaben gebunden und damit einer zweckfreien Verwendung zugänglich sind.

Neben der eigenen ökonomischen Basis einer Gemeinde beeinflussen auch die Vermögenssituation der Wohnbevölkerung und die Pendlersalden die Steuerstärke eines Standortes.[106] Eine Änderung der Steuerquellenzuteilung hätte ebenfalls unmittelbare Auswirkungen auf die absolute und relative Steuerstärke einer Gemeinde (vgl. Pagenkopf, 1981, S. 59).[107]

Um eine Manipulation der gemeindlichen Einnahmesituation zu verhindern, greift der Finanzausgleich auf die Normierung der Realsteuereinnahmen zurück. Die Normierung an sich ist notwendig und unstrittig. Die Höhe der normierten Hebesätze ist nicht verteilungsneutral. Niedrige und einheitliche Hebesätze bevorteilen die großen und steuerstarken Städte, während größenklassenspezifische normierte Hebesätze, die sich an den jeweiligen durchschnittlichen Hebesätzen orientieren, den kreisangehörigen Raum stärken (vgl. Micosatt, 1990, S. 66, 74). In NRW wurden bis 1997 im Gegensatz zu den anderen Bundesländern zwei unterschiedliche Hebesätze verwendet. Empirisch läßt sich ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Hebesatzhöhe feststellen. Trotzdem wurde mit dem GFG 1998 die Berücksichtigung unterschiedlicher Hebesätze in NRW endgültig aufgegeben.[108] Da die normierten Steuereinnahmen im Regelfall unter den tatsächlichen Einnahmen liegen, bleibt ein signifikanter Teil

---

[104] Die Gebühreneinnahmen machen ca. ein Viertel der Kommunalhaushalte aus. Davon entfallen 8 Prozentpunkte auf die Krankenhäuser (Junkernheinrich/ Micosatt, 1991, S. 106f.). Bei der Berücksichtigung von normierten Gebühreneinnahmen müßten sowohl Bemessungsgrundlagen als auch Kostendeckungsgrade fiktiv ermittelt werden. Dabei wären unüberbrückbare Erhebungs- und Bewertungsprobleme zu erwarten.

[105] 1995 wurden von den westdeutschen Gemeinden ca. 4 Mrd. DM an Konzessionsabgaben vereinnahmt (vgl. auch Zabel, 1990, S. 276).

[106] Das Gesamteinkommen und die Einkommensverteilung definieren das Steueraufkommen einer Stadt/Region. Bei einer relativen Ungleichverteilung der Einkommen ist aufgrund der Progressionswirkung mit höheren Steuereinnahmen zu rechnen. Die regionalen Einkommensunterschiede sind i.d.R. geringer als die staatlichen Steuerkraftunterschiede (vgl. Kops, 1983, S. 515).

[107] So führte z.B. die Abschaffung der sogenannten Lohnsummensteuer nur zu Verlusten bei jenen Gemeinden, primär im Ruhrgebiet angesiedelt, die diese Steuer auch wirklich erhoben hatten. Genauso hat die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer örtlich unterschiedliche Auswirkungen. Die gemeindeindividuellen Folgen werden durch die Schlüsselzuweisungen abgemildert.

[108] Schon das sogenannte Praktikergutachten hatte 1987 die Vereinheitlichung der fiktiven Hebesätze für Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern gefordert (vgl. Innenminister NRW, 1987, S. 60; vgl. auch Ifo, 1995, S. 73).

der Realsteuereinnahmen im Finanzausgleich unberücksichtigt.[109] Dies trifft auf die gemeindlichen Einkommensteuereinnahmen nicht zu. Durch die Nichtberücksichtigung von Bagatellsteuereinnahmen blieben 1995 etwas über 1 Prozent der Gemeindeeinnahmen im Finanzausgleich unberücksichtigt.

Empirisch läßt sich feststellen, daß der kreisangehörige Raum mit Gewerbesteuerhebesätzen zwischen 260 bis 450 Punkten und Grundsteuerhebesätzen zwischen 200 bis 480 Punkte erheblich weniger vereinnahmt als die kreisfreien Städte, die 420 bis 450 bzw. 340 bis 530 Hebesatzpunkte verlangen (Junkernheinrich/Micosatt, 1997, S. 34ff).

Für die Vergangenheit ließ sich sagen, daß Finanzstärke und Gemeindegröße positiv korreliert waren, ohne daß ein fester Zusammenhang zu beobachten war. Dieser Sachverhalt wirkte sich auf die Verteilungswirkung der Schlüsselzuweisungen des Landes aus. Eine ältere empirische Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, daß Gemeindegröße und Schlüsselzuweisungshöhe negativ korreliert sind (vgl. Kops, 1983, S. 412). Unter Einbeziehung der Kreisschlüsselzuweisungen, die in NRW nicht an die kreisfreien Städte gezahlt werden, kam damit ein auf den ersten Blick überraschendes Ergebnis zum Vorschein. Anscheinend war die Hauptansatzspreizung und die Bedeutung der Nebenansätze nicht so stark ausgeprägt wie die Korrelation von Gemeindegröße und Steuerkraft (vgl. dazu Kapitel VII. Abschnitt 3.5.).

5.4 Ausgleich von Finanzbedarf und Finanzkraft

Dem Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf dienen insbesondere die vom Land gewährten Schlüsselzuweisungen (Musgrave/Musgrave/Kullmer, 1992, S. 55). 1995 wurden ca. 40 Prozent der Zuweisungen in NRW im Rahmen dieser Zuweisungsform verteilt.[110]

In der Vergangenheit haben in NRW verschiedene Reformen des KFA stattgefunden. Neben der relativen Verringerung der Zweckzuweisungen aus den Mitteln der Finanzausgleichsmasse kam es auch zu einer leichten Absenkung des Ausgleichsgrades, ohne daß NRW seine Spitzenstellung in puncto Ausgleichshöhe eingebüßt hätte. Nach einer Ende der 1980er vorgenommenen Reduzierung der Nebenansätze wurden mit der Einführung eines Arbeitslosen- bzw. Soziallastenansatzes sowie des 1996 erstmals eingebauten Zentralitätsansatzes insgesamt drei Nebenansätze etabliert.

[109] Alle kreisfreien Städte haben deutlich über den normierten Hebesätzen liegende Hebesätze. Bei den kreisangehörigen Gemeinden streuen die Hebesätze stärker. Es ist davon auszugehen, daß den kreisfreien Städten ein erheblicher Teil (ca. 20%) ihrer Realsteuereinnahmen im Finanzausgleich nicht angerechnet wird.

[110] Die weiteren Finanzzuweisungen wurden zu 40% als investive und zu 60% als sonstige laufende Zuweisungen gewährt.

Die Finanzausgleichszahlungen berechnen sich für die nicht-abundanten Gemeinden nach der folgenden Formel (vgl. Ifo, 1995, S. 6f):

FZ = AS*(GB*GA-SK)

Hierbei symbolisiert FZ die Finanzzuweisungen (Schlüsselzuweisung), die nicht negativ werden kann, AS ist der Ausgleichssatz (90%), GB der sogenannte Grundbetrag, der als Multiplikator dafür sorgt, daß die exogen vorgegebene Ausgleichsmasse verbraucht wird und GA ist der Gesamtansatz (Bedarfspunkte bzw. kardinal aber noch nicht monetär bestimmter „Finanzbedarf"). SK bildet die normierte Steuerkraft der Gemeinden ab.

Zur Anwendung dieser Formel muß in einem iterativen Verfahren der Grundbetrag bestimmt werden. Dazu werden sukzessive die abundanten Gemeinden eliminiert. Der Grundbetrag ergibt sich wie folgt:

GB = (SM/AS+∑SK)/∑GA

Dies bedeutet, daß der Grundbetrag zunimmt, wenn der Ausgleichssatz gesenkt wird oder Summe der Gesamtansätze („Bedarfspunkte") abnimmt. Umgekehrt steigt der Grundbetrag mit der Zunahme der Schlüsselmasse (SM). Es wird nochmals deutlich, daß der sogenannte Finanzbedarf im GFG nicht von den Ausgaben der Gemeinden abhängt. Der im GFG definierte monetäre Finanzbedarf ergibt sich aus der Multiplikation von GB und der Summe der Gesamtansätze. Die (positive) Differenz zwischen dem „Finanzbedarf" einer Gemeinde (GB*GA) und dem normierten ge-meindlichen Steueraufkommen (Steuerkraftmeßzahl) wird zu 90 Prozent ausgeglichen.

Tabelle 3.3 gibt die Verteilung der „Bedarfspunkte" sowie der allgemeinen Deckungsmittel zwischen den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden in NRW wieder. Zusätzlich wird die Gewichtung der einzelnen Ansätze bei der Verteilung der Schlüsselmasse deutlich. Sowohl bei der Steuerkraft wie auch beim Finanzbedarf sind die abundanten Gemeinden mitgezählt worden.

Wichtigstes Element zur Bestimmung der Zuweisungsgewährung ist auf der Bedarfsseite die Einwohnerzahl. Zu den fast 18 Mio. statistisch erfaßten Einwohnern (Stand: 31.12.1995) werden knapp 3 Mio. fiktive Einwohner im Rahmen der Veredelung insbesondere zugunsten der kreisfreien Städte hinzugerechnet. Von den fiktiven Einwohnern werden ca. 86 Prozent den kreisfreien Städten zugerechnet. Aufgrund der Nebenansätze wird fast ein Viertel der Schlüsselmasse verteilt (vgl. Tabelle 3.3).[111]

---

[111] Würde einer der Ansätze, z.B. für die Schülerzahl, zurückgehen, hätte dies automatisch eine Höhergewichtung der anderen Ansätze zur Folge.

Tabelle 3.3: Haupt- und Nebenansätze im Gemeindefinanzausgleichsgesetz und Steuereinnahmen (NRW 1997)			
	Alle Gemeinden	davon: kreisfrei	kreisangehöriger Raum
Hauptansatz	77,6%	48,4%	51,6%
Schüleransatz	9,0%	43,8%	56,2%
Soziallastenansatz	10,2%	52,7%	47,3%
Zentralitätsansatz	3,3%	49,3%	50,7%
Bevölkerung	**100%**	**42,2%**	**57,8%**
Grundsteuer*	2,9 Mrd.	46,1%	53,9%
Gewerbesteuer*	11,3 Mrd.	46,4%	53,6%
Einkommensteuer	10,9 Mrd.	44,6%	55,4%
Schlüsselzuweisungen	8,4 Mrd.	54,4%	45,6%
Investitionspauschale**	0,4 Mrd.	34,3%	65,7%

* normierte Einnahmen; **Kreisanteil (insgesamt 29,4 Mio. DM) beim kreisangehörigem Raum eingerechnet; die Kreisverwaltungen erhielten 1,3 Mrd. DM an Schlüsselzuweisungen, die hier nicht berücksichtigt wurden; Quelle: Innenministerium NRW, 1997b, Berechnungsband für das GFG 1997 (ohne Nachtragshaushalt); eigene Berechnungen.

Ein Schattendasein führt der neu eingeführte Zentralitätsansatz. Beim Soziallastenansatz erhalten die kreisfreien Städte einen um etwa 10 Prozentpunkte höheren Bedarfsanteil als ihrer Bevölkerungszahl entspricht. Gemessen an der Höhe der Sozialausgaben ist dies eine unzureichende Reflektion der Belastungsunterschiede.[112]

1997 wurde den Gemeinden pro Bedarfspunkt ein normierter Finanzbedarf in Höhe von DM 1187 (Grundbetrag) attestiert. Für das gesamte Bundesland belief sich der Finanzbedarf bei 27 Mio. Bedarfspunkten (Summe der Gesamtansätze) auf 32,06 Mrd. DM. Diesem rechnerischen Finanzbedarf wurde die normierte Steuerkraft der Gemeinden, die sich auf insgesamt 23,095 Mrd. DM belief, entgegengehalten. Ein Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf fand für die nicht-abundanten Gemeinden in Höhe von 90 Prozent statt. Insgesamt verwendete das Land 8,4 Mrd. DM auf die Angleichung von Finanzbedarf und Finanzkraft bei den Städten und Gemeinden (vgl. Berechnungsband zum GFG 1997).

[112] Es ist allerdings zu berücksichtigen, daß ein überproportionaler Teil der Sozialleistungen der Landschaftsverbände für die Bevölkerung in den kreisfreien Städten aufgewendet wird. Dies trifft insbesondere auf die BSHG-Ausgaben zu.

Bei der Betrachtung der Gemeindeschlüsselzuweisungen kann festgestellt werden, daß die kreisfreien Städte an der Einwohnerzahl gemessen, einen überproportionalen Anteil erhalten. Dies liegt nicht an der Finanzkraft, die in der Gruppe der kreisfreien Städte leicht überdurchschnittlich ist, sondern an der Einwohnerveredelung sowie dem Soziallasten- und dem Zentralitätsansatz. Der Schüleransatz schichtet zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden nur geringe Finanzmittel um.

5.5 Der zweite Kommunale Finanzausgleich

Als komplementäres Element zum Gemeindefinanzausgleich kann die Finanzierung der Landkreise und der Landschaftsverbände angesehen werden. Beide Ebenen werden im Gemeindefinanzierungsgesetz mit Schlüsselzuweisungen bedacht (jeweils 1,3 Mrd. DM in 1997). Landschaftsverbände und Kreise führen als Gemeindeverbände überörtliche, ergänzende und ausgleichende Aufgaben durch. Kreise und Landschaftsverbände finanzieren sich durch Umlagen von ihren Mitgliedern und durch Zuweisungen des Landes. Bei den Landkreisen spielen darüber hinaus die Gebühreneinnahmen eine signifikante Rolle.

Die Kreis- und Landschaftsverbandsumlagen können als zweiter Finanzausgleich angesehen werden (vgl. Hardt, 1995, S. 42). Da sie die steuer- und zuweisungsstarken Mitgliedsgemeinden stärker belasten als die anderen Gemeinden, entstehen erhebliche Nivellierungseffekte. Diese werden durch die Umverteilungseffekte auf der Ausgabenseite der Kreis- und Landschaftsverbandshaushalte erheblich akzentuiert.

Durch die Kreis- und Landschaftsverbandsumlagen nach Steuer- und Schlüsselkraft finanzieren Gemeinden mit hohen Finanzbedarfen und hohen normierten Steuereinnahmen einen überproportionalen Teil der Kreisausgaben bzw. der Landschaftsverbandshaushalte. Dies ergibt sich aus der vollen Anrechnung der Schlüsselzuweisungen auf die gemeindliche Finanzkraft. Verteilungsverlierer sind die Umlagepflichtigen mit hohen Umlagegrundlagen (Steuern, Schlüsselzuweisungen) und geringen Ausgaben in jenen Bereichen, die durch die Umlageverbände abgedeckt werden. Verteilungsgewinner sind Umlagepflichtige mit geringen Umlagegrundlagen und potentiell hohen Ausgaben in jenen Bereichen, die durch die Umlageverbände finanziert werden. Großstädte profitieren von den hohen Ausgaben im EP 4 (Sozialhilfe des überörtlichen Trägers) der Landschaftsverbände stärker als die meisten Kleinstädte (Kreise).

Kreise und kreisfreie Gemeinden auf der einen sowie kreisfreie Städte auf der anderen Seite haben grundsätzlich dieselben Aufgabenstellungen und sehen sich damit vergleichbaren finanziellen Notwendigkeiten ausgesetzt. Darüber hinaus führen die Kreise als untere staatliche Verwaltungsbehörde verschiedene Gesetze aus, die die kreisfreien Städte nicht betreffen. Der Hauptverwaltungs-

beamte der Kreise fungiert z.B. als Kreispolizeibehörde und als Kommunalaufsicht. Diese zusätzlichen Aufgaben fallen finanziell jedoch kaum ins Gewicht (vgl. Karrenberg/ Münstermann, 1993, S. 92). Von den Befürwortern spezieller Kreisfinanzierungen wird häufig auf die großen Flächen hingewiesen, die die kommunale Leistungserstellung verteuere oder zusätzliche Leistungen notwendig mache. Solche Sonderfaktoren sollten jedoch als Kosten der geringen Ballung nicht in den Finanzausgleich einbezogen werden; genauso wenig wie die Agglomerationskosten im Falle der Großstädte.

Tabelle 3.4: Verteilung der Landeszuweisungen nach dem GFG 1997

Zuweisungen	Kreisfrei	Kreisangehöriger Raum
Gemeindeschlüssel-zuweisungen	4,568 Mrd. DM	3,831 Mrd. DM
Kreisschlüsselzuweisungen	-	1,285 Mrd. DM
Investitionspauschale	0,136 Mrd. DM	0,262 Mrd. DM
Gesamt	4,704 Mrd. DM	5,378 Mrd. DM
Gesamt pro Einwohner	620,17 DM	518,11 DM

Quelle: Innenministerium NRW; Berechnungsband für das GFG 1997, ohne Nachtragshaushalt; ohne sonstige Zweckzuweisungen; eigene Berechnungen.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß der kreisangehörige Raum in den letzten Jahren in NRW relativ an kommunaler Steuerkraft gewonnen hat (vgl. Junkernheinrich/ Micosatt, 1991, S. 43), was die Kernstadt-Umland-Konflikte verstärkt haben könnte.[113] Die Verteilung der Gemeinde- und Kreisschlüsselzuweisungen sowie der Investitionspauschale begünstigt den kreisfreien Raum, der trotz seiner Steuerstärke und der Kreisschlüsselzuweisungen pro Kopf höhere Schlüsselzuweisungen erhält als der kreisangehörige Raum (siehe Tabelle 3.4).[114]

[113] Durch die Umsetzung des Ifo-Gutachtens ist eine moderate Umverteilung der Schlüsselzuweisungen zugunsten der kreisfreien Städte angestrebt.

[114] Mit dieser Feststellung ist aber keine Wertung zu verbinden, da normativ vom Landesgesetzgeber eine Abgeltung der Spillovers und der Sozialhilfekosten gewollt ist.

6. Bewertung

Wie gezeigt wurde, hat die Bemessung der Finanzausgleichsmasse im GFG keinen expliziten Bezug zur Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden oder zur Entwicklung der Kosten der pflichtigen kommunalen Aufgabenerledigung (vgl. Ifo, 1995, S. 6). Die Höhe der Ausgleichsmasse wird nach politischem Ermessen exogen festgelegt, wobei die Ausgaben- und Verschuldungsentwicklung des Landes und der Gemeinden ein wichtiges Entscheidungskriterium darstellen. Die Höhe der Verbundquote ist seit über zehn Jahren bei konstant 23 Prozent geblieben. Die horizontale Verteilung der Finanzmittel erfolgt teilweise durch Nebenansätze, die die Kosten der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgabenwahrnehmung partiell berücksichtigen (vgl. Voigt, 1984, S. 158).[115]

Unterschiedliche Ausgaben- und Verschuldungsentwicklungen zwischen Land und Gemeinden müssen jedoch nicht von einer höheren Aufgabendringlichkeit (stärkere Präferenzintensität) herrühren, sondern können von einer unterschiedlich sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung herrühren oder durch Einnahmeerhöhungen erreicht worden sein. Die Ursachen für die unterschiedlichen Haushaltsentwicklungen lassen sich nicht ermitteln. Enge Verflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden (Aufgaben- und Finanzierungsverbund) gestalten die Aufgabenwahrnehmung intransparent. Für die Wähler entsteht dadurch das Problem, daß sie keinen Zusammenhang zwischen (Steuer-) Kosten und Leistungen der Gebietskörperschaften herstellen können. Die Bewertung des politischen Bereitstellungsprozesses ist erschwert. Damit sind jedoch produktionstechnische und allokative Ineffizienzen vorprogrammiert. Besser wäre eine stärkere Trennung der vertikalen Verbundwirtschaft, die es erlaubt, eine klare Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen der öffentlichen Leistungsbereitstellung vorzunehmen.

Aufgrund der hohen Korrelation zwischen Ausgabenhöhe und Einnahmen sind Regressionsanalysen für die Berechnung des kommunalen Finanzbedarfs trotz ihrer mathematischen Genauigkeit angreifbar. Ein etwas komplizierteres System, das genau festlegt, welche zentralörtlichen Leistungen erbracht werden sollen, ist effizienter. Ein solches System müßte festlegen, für welchen Verflechtungsbereich die Spillover produziert werden sollen. Gleichzeitig muß es berücksichtigen, welche Ausgaben aus der gesetzlich normierten Aufgabenwahrnehmung resultieren. Der Einwand, damit würde in die kommunale Autonomie eingegriffen, kann nicht akzeptiert werden, denn es geht ja gerade um die

---

[115] Die Verbundquote im KFA könnte dieselbe Funktion einnehmen wie die Umsatzsteuerverteilung im Bund-Länder-Finanzausgleich (vgl. Becker-Birk, 1995, S. 385). Die Bemessungskriterien müßten zwischen den Beteiligten ex ante ausgehandelt werden und nicht in das beliebige Ermessen des Gesetzgebers gelegt werden.

Berücksichtigung externer Nachfragesituationen. Besonders stark streuende Ausgaben, die durch Bundes- oder Landesgesetze verursacht werden, wie z.B. Jugend- oder Sozialhilfekosten, sollten durch einen verstärkten Nebenansatz oder durch Kostenerstattungen ebenfalls berücksichtigt werden (vgl. auch Postlep, 1993, S. 185).

Ein reiner Finanzkraft- bzw. Steuerkraftausgleich wäre technisch am leichtesten herstellbar: die Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen müßten einfach nach Maßgabe der Einwohnerzahl auf die Gemeinden verteilt werden (vgl. Fischer, 1988, S. 116). Dieser Ansatz würde gleichzeitig die einfachste Form des Bedarfsausgleichs darstellen. Im Extremfall käme es auch zu einer effizienten Lösung. Nämlich dann, wenn die Bedarfsunterschiede einzig von der Einwohnerzahl abhängen würden.

Es wäre aber auch eine Erhöhung der weniger stark streuenden kommunalen Einkommensteueranteile denkbar, die weniger stark vom Gesetzgeber variiert werden könnten. Da es kein lokales Hebesatzrecht gibt, ist der gemeindliche Einkommensteueranteil technisch und materiell als schlüsselgebundene Zuweisung zu betrachten (vgl. Schwarting, 1993, vgl. 74). Damit ähnelt sie dem neu eingeführten lokalen Umsatzsteueranteil, der nach einem wirtschaftsbezogenen Verteilungsschlüssel ausgeschüttet wird.

Die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden sind negativ mit der Steuerkraft und positiv mit den ausgleichsrelevanten Bedarfsindikatoren korreliert. Aufgrund der zahlreichen sonstigen Finanzzuweisungen, die als laufende oder investive Zweckzuweisungen, als Bedarfszuweisungen oder Kostenerstattungen gewährt werden, kommt es zu einem schwer durchschaubaren Dschungel an Finanzausgleichsbeziehungen.

Die Vielzahl an Einzelregelungen wird in ihrer Summe verschiedentlich als irrational bezeichnet (vgl. Richter, 1983, S. 49). Eine ältere Schätzung vom Ende der 1970er Jahre geht davon aus, daß z.B. in NRW ca. 2.000 kommunale Beschäftigte hauptsächlich an dem Aufspüren von Zuweisungsmöglichkeiten arbeiteten (vgl. Münstermann, 1985, S. 251). Verschiedene Initiativen zur Verringerung der Zuweisungsarten und zur Vereinfachung von Zuweisungsrichtlinien haben in der Vergangenheit zu einer Reduzierung des bürokratischen Aufwandes geführt. Dennoch gab es im Haushaltsplan des Landes NRW 1996 über 8,6 Mrd. DM für Zweckzuweisungen verteilt auf 11 Ministerien und über 250 Titel (vgl. Ministerialblatt, 1996, Nr. 41).[116] Der veranschlagte Betrag war demnach etwas höher als die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden.

[116] Darin sind keine Zweckzuweisungen nach dem GFG enthalten, die quantitativ nicht so bedeutend sind. Die Veröffentlichung im Ministerialblatt wurde nach dem Ablauf der 1. Hälfte des Haushaltsjahres vorgenommen.

Die distributiven Ergebnisse des Finanzausgleichs hängen nicht nur vom Ausgleichssatz ab, sondern auch von der Bemessung der Ausgleichsmasse, dem Ungleichheitsgrad der Ausgangsverteilung und der Höhe der fiktiven Steuersätze (vgl. Kuhn, 1995, S. 142ff. und Kap. X). Daß in NRW fast alle Gemeinden an der Finanzausgleichsmasse partizipieren, deutet auf eine ineffiziente originäre Einnahmenverteilung hin (vgl. Fischer, 1988, S. 119).[117]

[117] In NRW waren 1997 360 von 396 Gemeinden und alle Kreise ausgleichsberechtigt.

IV. Zwischenbilanz

Charakteristisch für den deutschen Föderalismus ist die starke Vermischung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen. Auch die Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen sind nicht getrennt.[118] Die Politikverflechtung ist zum wesentlichen Erkennungsmerkmal des deutschen Bundesstaates geworden (vgl. Grossekettler, 1994, S. 298). Dabei ist ein klarer Zentralisierungs- und Unitarisierungstrend unverkennbar.

Problematisch ist die Entkoppelung von Gesetzgebungs- und Finanzierungskompetenz, da die Entscheidungsträger nicht abwägen und priorisieren müssen (vgl. Biehl, 1996b,S. 79). Staatliche Haushalte brauchen die Belastungen nicht zu tragen und folglich wird kein Eigeninteresse an der periodischen Überprüfung der getroffenen Maßnahmen bestehen. Landes- oder Bundespolitiker können auf die Vorteile der wahrgenommenen Aufgaben hinweisen, ohne die auftretenden Ausgaben in ihren Haushalten veranschlagen und gegenüber den Wählern vertreten zu müssen. Es besteht für die staatliche Ebene, um in der Sprache kommunaler Interessenvertreter zu sprechen, keine Folgenfühlbarkeit (vgl. Henneke, 1996b, S. 797). Von gleicher Seite wird ein verstärktes Maß an Konnexität gefordert, damit dies einen pädagogischen Effekt der Selbstbeschränkung auslöst (vgl. Karrenberg/ Münstermann, 1997, S. 153; Albers, 1990, S. 10). In der Sprache der Finanzwissenschaft läßt sich dies als Forderung nach fiskalischer Äquivalenz im öffentlichen Sektor formulieren.

Die Zentralisierung von Politikgestaltung bzw. Hochzonung der Gesetzgebungskompetenz wird durch eine Vielzahl von Politikverflechtungen gefördert, die einen Aufgaben- und Finanzierungsverbund zu Lasten der kommunalen Ebene etabliert haben. Staatliche und kommunale Ebenen sind hochgradig verzahnt. Zahlreiche zentrale Fach- und Entwicklungsplanungen steuern lokale Entscheidungen (vgl. Rehm, 1991, S. 216). Durch Zuweisungen und Gesetze hat sich „der Staat fast aller Aufgabenbereiche auf der kommunalen Ebene gestaltend bemächtigt“ (Massat, 1984, S. 294). Von den Vertretern der kommunalen Ebene wird diese Entwicklung kritisiert. Sie sehen die Gemeinden und Kreise zunehmend in der Rolle staatlicher Unterbehörden (vgl. Henneke, 1996b, S. 793).

Die Art der Steuerquellenzuweisung bzw. die Entscheidung für ein Mischsystem mit dominanter Verbundwirtschaft und nivellierendem sekundären Finanzausgleich läßt sich aus dem Leitmotiv der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ableiten. Kennzeichnend für die Finanzverteilung im bundesdeutschen Föderalismus ist die intra-staatliche Regelung der relativen Ansprüche an das Steueraufkommen. Die Bürger haben keinen Einfluß auf die Finanzmittelaufteilung

---

[118] Es gibt eine Dominanz des Bundes bei der Gesetzgebung und der Länder und Gemeinden bei der Verwaltung.

und die damit einhergehende Gewichtung der verschiedenen Aufgabenträger. Die vertikale Präferenzintensität kann damit nicht zum Ausdruck gebracht werden.

Theoretisch ließe sich auch mit der bestehenden Finanzverfassung die fiskalische Äquivalenz herstellen, indem den ausführenden Gebietskörperschaften zusätzliche Finanzmittel übertragen würden (vgl. Zimmermann, 1983. S. 38; Schneider, 1993, S. 7). Ein solcher Finanzmitteltransfer unterbleibt mit dem Hinweis, daß Bund und Länder ebenfalls wachsende Aufgabenanforderungen bewältigen müssen und höhere Kreditfinanzierungsquoten verzeichnen.

Die Aufgabendringlichkeit kann nicht an der Ausgabenentwicklung und dem Verschuldungsstand abgelesen werden. Höhere Bundes- oder Landesausgaben können auch von einem Mangel an Wirtschaftlichkeit (Produktionseffizienz) oder Sparsamkeit (Allokationseffizenz) herrühren (vgl. Thürmer, 1984, S. 24). Es gibt im bundesdeutschen Föderalismus keinen Mechanismus, diese Frage zu klären. Bund, Länder und Gemeinden wenden sich nicht primär an die Bevölkerung, um zusätzliche Finanzmittel zu erhalten, sondern an die anderen Gebietskörperschaften. Daß die Gemeinden bei der vertikalen Finanzmittelverteilung in einer machtpolitisch schwächeren Rolle sind, zeigen die vertikalen Steuerverteilungen und die gemeindlichen Versuche, Steuerausfälle zumindest teilweise durch höhere Gebührendeckungsquoten und Hebesätze zu kompensieren.

Ein entscheidender Kritikpunkt am gegenwärtigen vertikalen Finanzausgleich ist die Diskonnexität von Aufgabenübertragung und Finanzmittelverteilung. Wenn der Bundesgesetzgeber bestimmte Leistungen über die Kommunen anbieten will, müßte er auch die Finanzmittel zur Verfügung stellen (vgl. Zimmermann, 1983, S. 38; Henneke, 1995, S. 97).[119] Der Verweis auf kommunale Sparmöglichkeiten oder eigene Ausgabenanforderungen darf nicht das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz aushöhlen.

Über die Prioritäten der Aufgabenerfüllung kann letztlich nur im politischen Prozeß entschieden werden. Die Wählerschaft sollte dabei die Schiedsrichterrolle einnehmen. Derzeit erlaubt es die enge Aufgabenverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nicht, eine Entscheidung durch Wahlen herbeizuführen, da die Kosten der Leistungsbereitstellung verschleiert werden (vgl. Institut Finanzen und Steuern, 1992, S. 99). Die Aufteilung der Steuermittel auf die Gebietskörperschaften erfolgt nicht nach rationalen Kriterien, da jede Ebene ihre eigenen Interessen vertreten muß. Ein Einnahmentrennsystem würde dagegen Bund, Länder und Gemeinden finanzwirtschaftlich entflechten, für mehr Transparenz sorgen und die Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen stärken.

---

[119] Schon die Kommission für die Finanzreform forderte 1966 (S. 34) die Durchführungsebene von der Finanzierung freizustellen, wenn das Ermessen wegen der dichten Normierung gering oder gar nicht vorhanden ist.

Sollte ein Aufgabenverbund beibehalten werden, muß eine weitgehende Kostenerstattung durch die anordnende Ebene erfolgen, damit die Finanzierungslasten nicht intransparent weitergereicht werden können (vgl. Beland, 1998, S. 113).

Gemeindevertreter sind durchaus in der Lage, die Landespolitik zu beeinflussen und induzieren in Einzelfällen Zweckzuweisungsprogramme der Landesregierung (vgl. Richter, 1983, S. 249; Hotz, 1987, S. 131). Sie handeln individuell rational, auch wenn es dadurch zu kollektiven „second-best“-Lösungen kommt. Zuschußgeförderte Projekte haben aufgrund des falschen Preissignals einen Durchsetzungsvorteil gegenüber den anderen kommunalen Projekten.

Obwohl Zweckzuweisungen zu einer massiven Investitionslenkung und Präferenzverzerrung führen können (vgl. Seiler, 1980, S. 67), sind sie, trotz aller Kritik, in der Regel autonomiefreundlicher als staatlicher Zwang (ders., S. 68). Die Verteilungswirkung des Kommunalen Finanzausgleichs kann durch Zweckzuweisungen ein Zufallsprodukt werden (vgl. Junkernheinrich, 1991a, S. 68).

Die Finanzreform von 1969 führte zur Vergrößerung der kommunalen Finanzmasse und zur Verringerung der Finanzkraftunterschiede. Gleichzeitig wurde die Konjunkturabhängigkeit der gemeindlichen Steuereinnahmen reduziert. Auf der Ausgabenseite gab es aber mit der Verknüpfung von Verwaltungskompetenz und Finanzierungsverpflichtung eine erhebliche finanzielle Belastung der kommunalen Ebene. Nach Art. 104a Abs. 1 tragen Bund und Länder (Gemeinden) eigenständig die Ausgaben der Aufgabenwahrnehmung, unabhängig davon, wer die Aufgabenwahrnehmung veranlaßt hat (vgl. Dickertmann/Gelbhaar, 1996b, S. 390). Damit kann der Bundesgesetzgeber verfassungsrechtlich abgesichert und ohne Kompensationsnotwendigkeit kommunale bzw. Länderaufgaben definieren und damit Ausgaben verursachen. Beeinträchtigungen der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft können deshalb nicht ausschließlich durch Eigenanstrengungen der betroffenen Körperschaften entgegengetreten werden.

Wesentlicher Schwachpunkt der Finanzausgleichsregelungen ist die Schwierigkeit der Abstimmung von Einnahmenverteilung und vertikaler Aufgabenzuordnung. Gesetzliche Aufgabennormierungen führen zu interregional differierenden Ausgaben. „National policies may cause fiscal burdens to fall upon particular jurisdictions, calling for compensation from other units in the federation so as to spread the burden“ (Musgrave/Musgrave, 1984, S. 515). Davon kann im nordrhein-westfälischen Gemeindefinanzausgleich nur in Bezug auf die Sozialhilfe- und Schulausgaben die Rede sein.

„Eine Disproportionalität zwischen Aufgabenverantwortung und Mittelzuteilung käme einer Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie gleich“ (Pagenkopf, 1981, S. 235). Weder Bundes- noch Landesgesetzgeber sind zur Zeit gezwungen, eine Abwägung der Kosten und Nutzen staatlicher Maßnahmen vorzunehmen, wenn

sie kommunal finanziert werden. Parlamente sind ihren jeweiligen Wahlkollektiven verantwortlich und nicht den Stadträten. Rationale Entscheidungen von Bundestag und Landtagen werden nur begrenzt die Kosten auf kommunaler Ebene in ihre Abwägungsprozesse einbeziehen, da keine Finanzmittel aus den staatlichen Haushalten gebunden werden.

Für eine effiziente öffentliche Verwaltung ist es notwendig, periodisch Nutzen und Kosten staatlicher Maßnahmen gegenüberzustellen. Dafür fehlt es heute einerseits an Kostentransparenz und andererseits, bei kommunaler Finanzierung, an Problemdruck für die staatliche Ebene.[120] Durch die Bindung knapper staatlicher Haushaltsmittel, die z.B. im Wege der Kostenerstattung der durchführenden Instanz zugeführt werden, könnte diese institutionelle Reform einen Anreiz schaffen, Wirtschaftlichkeitsüberlegungen im Gesetzgebungsprozeß stärker zu berücksichtigen.

Steigen die Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften aufgrund gesetzlicher Normierungen schneller als die Einnahmen, müssen entweder die vorhandenen Einnahmenerhöhungsspielräume ausgenutzt werden oder Ausgabenreduzierungen in anderen Bereichen veranlaßt werden. Neben Gebührenerhöhungen verbleibt den Kommunen auf der Einnahmenseite im wesentlichen nur die Erhöhung der Realsteuerhebesätze. Gewerbesteuererhöhungen sind aufgrund der wirtschaftspolitischen Konsequenzen unerwünscht.

Wie schon weiter oben ausgeführt, gibt es keinen Automatismus zwischen relativ wachsenden Aufgaben und entsprechend zunehmenden Einnahmen. Es gibt vielmehr einen Verhandlungsprozeß zwischen Bund und Ländern auf der staatlichen Seite und einen zweiten Abstimmungsprozeß zwischen den Ländern und den jeweiligen Gemeinden bzw. deren Vertretern. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Stellung der Bundesländer, die durch ihre eigene Staatlichkeit sowie durch ihre Mitwirkungskompetenz in der Gesetzgebung charakterisiert ist, kann in diesem Fall von einem symmetrischen Bund-Länder-Verhältnis ausgegangen werden.[121] Es ist plausibel anzunehmen, daß die Bundesländer nicht ständig in den Verhandlungen mit dem Bund zu ihren Lasten übervorteilt werden. Schon die Zustimmungspflichtigkeit der Finanzausgleichsgesetze und der meisten Steuergesetze spricht dafür. Darüber hinaus sind weitere zahlreiche Gesetze zustimmungspflichtig (vgl. Kilper/Lhotta, 1997, S. 122ff).

In Bezug auf die Gemeinden kann von solch einem symmetrischen Verhältnis nicht ausgegangen werden. Die Kommunen haben nur indirekte Möglichkeiten auf die Gesetzgebung einzuwirken. Es besteht nicht die Option, durch eine Zustimmungsverweigerung die Landesregierung bzw. den Landtag von gesetz-

[120] Man könnte auch sagen, daß der staatliche Haushalt keine Knappheitssignale aussendet.

[121] Das Bundesratsmodell hat für die staatliche Ebene nicht zu Effizienzgewinnen geführt und hat aus Bundessicht eine zu große Beteiligung der Länder am Gesamtsteueraufkommen zur Folge (vgl. Wissenschaftlicher Beirat, 1996, S. 16).

geberischen Maßnahmen abzuhalten. Dieses Manko ist sowohl bei der Finanzierung als auch bei der Aufgabenübertragung virulent. Auch Kostensteigerungen durch Standards, vergrößerte Empfängerkreise etc. können und werden vom Landesgesetzgeber einseitig beschlossen.

Teil B: Entwicklung der öffentlichen Finanzen - Empirische Untersuchungsergebnisse

Eingeleitet wird der empirische Teil durch eine kurze Übersicht der Entwicklung der Haushalte aller öffentlichen Gebietskörperschaften unter besonderer Berücksichtigung der fiskalischen Implikationen der deutschen Vereinigung (Kapitel V). In Kapitel VI werden die kommunalen Haushaltspläne der nordrhein-westfälischen Kommunen untersucht. Es soll herausgefunden werden, welche Strukturverschiebungen es in den Gemeindehaushalten geben hat und welche Ursachen dafür identifiziert werden können.

In Kapitel VII wird untersucht, wie sich die finanzielle Entwicklung der Gemeinden in NRW im Vergleich mit dem Durchschnitt der westdeutschen Gemeinden und den Landeshaushalten darstellt. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf der Ausgabenseite. Hierbei wird insbesondere die Veränderung der Haushaltsstruktur analysiert. Zum Abschluß wird in Kapitel VIII eine Zwischenbilanz für die empirischen Befunde formuliert. Die empirischen Untersuchungen leiten zu den Reformvorschlägen in Teil C über.

Anhand der vorhandenen Statistiken werden die Einnahmen- und Ausgabenveränderungen im Zeitablauf nachgezeichnet (1975-1995/96). Es werden verschiedene Deckungs- und Belastungsquoten gebildet, die eine Interpretation der statistischen Angaben erleichtern sollen (vgl. Hoffmann, 1986 und Essig, 1984). Bei den Berechnungen ergeben sich teilweise rundungsbedingte Abweichungen.

V. Finanzentwicklung von Bund, Ländern und Gemeinden

In diesem Kapitel wird die Haushaltsentwicklung von Bund, Ländern und Gemeinden nachgezeichnet, um die relative Bedeutung der drei Gebietskörperschaftsebenen in finanzieller Hinsicht zu vermitteln.[1] Die dominante Bedeutung des Länderfinanzausgleichs (inklusive BEZ) für die Höhe der Finanzausstattung der Länder wird dargestellt. In einem Exkurs werden die finanziellen Auswirkungen der deutschen Einigung skizziert. In der Regel werden in diesem Kapitel die Haushaltszahlen für den gesamten Bundeshaushalt und die aggregierten Länder- und Gemeindehaushalte unter Einschluß der neuen Bundesländer betrachtet.

[1] Ab 1991 (Bund) bzw. 1992 (Länder und Gemeinden) werden die neuen Bundesländer einbezogen, wenn nicht explizit etwas anderes ausgesagt wird.

Unterschiedliche Entwicklungen der Einnahmesituation zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sind statistisch einfach zu ermitteln und machen von Zeit zu Zeit eine Anpassung der Steueraufteilung unter sonst gleichen Bedingungen notwendig (vgl. Art. 106 Abs. 3+4 GG). Schwieriger zu ermitteln ist die Entwicklung der notwendigen Ausgaben zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben. Verschwenderische oder großzügige Ausgabepolitiken der Gebietskörperschaften dürfen nicht berücksichtigt werden, da sonst die anderen Gebietskörperschaften zur Mitfinanzierung herangezogen werden können.

Da veränderte Aufgabenerfüllungsgrade, Kostensituationen und Versorgungsniveaus nicht isoliert ermittelbar sind, scheitert jeder Versuch der objektiven Zuordnung von Steuerertragsanteilen. Dies erschwert auch die Bestimmung der notwendigen Höhe der Finanzausgleichsmasse, die für die Kommunen zur Verfügung gestellt werden soll (vgl. Smekal, 1980, S. 195; Deubel, 1984, S. 15; Fischer-Menshausen, 1978, S. 141f.).

1. Einnahmen

Für die Gemeinden in Deutschland läßt sich in diesem Jahrhundert parallel mit der Entwicklung des Sozialstaats eine im Vergleich zu Bund und Ländern abnehmende fiskalische Signifikanz konstatieren. 1913 machten die gemeindlichen Steuereinnahmen noch über 40 Prozent der Staatseinnahmen aus. 1932 war dieser Wert auf 30 Prozent abgesunken und 1958 betrug er nur noch 18,2 Prozent. In diesem Zeitraum waren die Kriegsfolgelasten sicherlich wesentliche Faktoren der Gewichtsverschiebungen (vgl. Albers, 1961, S. 561). Daß es seitdem zu keiner Umkehr kam, ist mit der oben genannten Entwicklung zum Sozialstaat verknüpft.

Durch die 1969er Finanzreform kam es zu einer qualitativen und quantitativen Verbesserung der gemeindlichen Steuereinnahmen. Durch die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer wurde die Steuerbasis der Gemeinden interregional ausgeglichener gestaltet und mit einem Wachstumselement versehen.[2] Die gleichzeitige Einführung einer Gewerbesteuerumlage führte ebenfalls zu einer Verringerung der zyklischen Aufkommensschwankungen. Die Finanzreform führte zu einer Vergrößerung des kommunalen Steueraufkommens.

[2] Ursprünglich wurden 14% des Einkommensteueraufkommens mit einer weitgehenden Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen an die Gemeinden überwiesen. Im Rahmen der Abschaffung der Lohnsummensteuer wurde die Beteiligung auf 15% erhöht.

Nach der Finanzverfassungsreform im Jahre 1969 kam es bis zur deutschen Vereinigung zu keiner weiteren Verschiebung der Steuereinnahmen zu Lasten oder zu Gunsten der Gemeinden. Dies änderte sich erst im Laufe des deutschen Vereinigungsprozesses.[3]

Tabelle 5.1: Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden

	Gesamt (Mrd. DM)	Bund	Länder	Gemeinden	Bund, Länder, Gemeinden
1965	106,2	55,56%	31,73%	11,11%	98,40%
1970	154,0	54,35%	33,90%	10,78%	99,03%
1975	242,1	49,24%	35,36%	12,47%	97,07%
1980	364,9	48,29%	35,85%	12,96%	97,10%
1985	436,9	47,22%	36,42%	12,89%	96,52%
1990	566,3	48,77%	35,28%	12,18%	96,24%
1995	814,8	44,93%	39,63%	10,52%	95,08%

An 100% fehlende Anteile zugunsten der EU und des Lastenausgleichsfonds (LAF); Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) bei den Ländern als Steuereinnahmen; Quelle: SVR 1996, S. 382f.; eigene Berechnungen.

Für die Zeit ab 1965 ist eine starke Abnahme der Steueranteile des Bundes zu verzeichnen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Finanzierung der Europäischen Union nicht mehr über Haushaltsmittel des Bundes, sondern zum größten Teil direkt über sogenannte eigene Steuermittel erfolgt. Die starke Abnahme des Bundesanteils in 1995 ist primär Folge des Föderalen Konsolidierungsprogramms, das zu einer Neuverteilung der USt-Anteile und zu drastisch höheren BEZ geführt hat. Der Länderanteil an den USt-Einnahmen stieg 1995 gegenüber dem Vorjahr von 37 auf 44 Prozent und die BEZ von 7,25 auf 25 Mrd. DM.[4] Durch die Neuaufteilung des Umsatzsteueraufkommens verringerte sich der Bundesanteil am Gesamtsteueraufkommen in 1995 rechnerisch um gut 15 Mrd. DM bzw. um fast 2 Prozentpunkte.

Seit der deutschen Vereinigung wurden sowohl direkte als auch indirekte Steuern erhöht. Andererseits „...kam es durch die starke Nutzung spezieller steuerlicher Vergünstigungen und Gestaltungsmöglichkeiten zu einer Erosion der Steuerbasis“ (Bundesbank, 8/1997, S. 83). Die Steuereinnahmen von Bund,

[3] Zu den Entwicklungen nach der Finanzverfassungsreform von 1969 siehe unten. Auch international kam es zu einer Abnahme der Bedeutung lokaler Finanzwirtschaften. Vgl. Wallis/Oates (1988, S. 7, S. 9) für die USA.

[4] Im Rahmen der Kindergeldreform trat der Bund 1996 insgesamt 5,5 Prozent des USt-Aufkommens an die Länder ab, die einen Teil der Mehreinnahmen an die Gemeinden weiterleiten (vgl. DIW, 7/98, S. 134f.).

Ländern und Gemeinden stiegen deshalb nicht stärker als das BIP und stellten aufgrund der föderalen Steuerquellenzuordnung insbesondere die gemeindlichen Einnahmekonten vor erhebliche Probleme.

Die volkswirtschaftliche Steuerquote betrug 1975 23,6 Prozent und stieg bis 1980 auf 24,8 Prozent. Danach verzeichnete sie einen abnehmenden Trend und erreichte 1990 einen Tiefstand von 22,7 Prozent. 1995 lag sie wieder bei 23,6 Prozent. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt erreichte das Gesamtsteueraufkommen 1995 damit das Niveau des ersten Beobachtungsjahres (vgl. Finanzbericht, 1997, S. 345; siehe auch SVR, 1996, S. 337).[5]

Wie in Tabelle 5.1 aufgeführt, nahm im Beobachtungszeitraum der Bundesanteil an den Steuereinnahmen deutlich ab. Schon in den 70er Jahren wuchsen die Steuereinnahmen des Bundes langsamer als die Länder- und Gemeindesteuern. Über das gesamte Jahrzehnt wurden im Durchschnitt Wachstumsraten von 7,5% für die Bundesebene (ohne EG/LAF), 8,8% für die Länder und 9,6 Prozent für die Gemeinden festgestellt (vgl. Mentrup, 1982, S. 177). Der Gemeindeanteil am Gesamtsteueraufkommen blieb bis in die 1980er Jahre mit 11 bis 13% weitgehend konstant, um dann deutlich zu sinken.

Auffallend ist der wachsende Anteil der sonstigen (EU-) Steuereinnahmen (vgl. Tabelle 5.1). Anfang der 1970er Jahre wurde die Finanzierung des EU-Haushalts auf sogenannte Eigenmittel umgestellt. Dadurch verringerten sich die Bundesausgaben und erhöhten sich die an Brüssel weitergeleiteten und nicht mehr der Bundesfinanzierung zur Verfügung stehenden Steuermittel (vgl. Hanswillemenke/Rahmann, 1997, S. 54).[6] Aufgrund des zunehmenden Finanzbedarfs der Europäischen Union kam es zu einer kontinuierlichen Umschichtung von Steueranteilen auf die europäische Ebene. Die Lastenausgleichsabgaben verschwanden dagegen.[7]

---

[5] Die relative Stabilität der Steuerquote kontrastiert mit der signifikanten und kontinuierlichen Zunahme der Sozialversicherungsabgabenquote. Diese erreichte 1995 ein Rekordniveau von 19,4 Prozent des BIP (vgl. DIW, 34/1997, S. 648).

[6] Z. B. verringerten sich die Landwirtschaftsausgaben des Bundes zwischen 1970 und 1975 von 6,4 Mrd. auf 2,3 Mrd. DM bei einem gleichzeitigen Anwachsen des Bundesetats von 87,3 auf 159,1 Mrd. DM (vgl. Littmann, 1983, S. 1023f.).

[7] Die Abführungen an die Europäische Ebene betrugen 1970 1,3% und 1994 5,4% des Steueraufkommens (vgl. Finanzbericht, 1991, S. 39 und Statistisches Bundesamt, FS 14, Reihe 3.1, 1995). Die Nichtberücksichtigung der EU-„Steueranteile" vermindert die Bedeutung des Bundesetats. Der Bund hat von allen deutschen Gebietskörperschaften den größten Einfluß auf die Haushaltsentwicklung der EU, auch wenn den anderen Ebenen die EU-Ausgaben teilweise zugute kommen. Die vom Wissenschaftlichen Beirat (1996, S. 33) empfohlene Nichtberücksichtigung der „EU-Steuern" bei der Deckungsquotenberechnung ist deshalb problematisch und unterzeichnet die haushaltswirtschaftliche Bedeutung des Bundes.

Der Steueranteil der Länder zog im gesamten Beobachtungszeitraum leicht an, insbesondere seit der deutschen Vereinigung. Der unbedeutende Stellenwert der reinen Landessteuern wird in Tabelle 5.2 sichtbar. Der Rückgang der gemeindlichen Steueranteile seit der deutschen Vereinigung hat im wesentlichen mit den Gewerbesteuerrückgängen zu tun, die durch erhöhte Umlagen noch akzentuiert wurden. Die Bruttoeinnahmen aus der Gewerbesteuer erreichten in den westdeutschen Bundesländern in 1992 mit 39,9 Mrd. DM ihren Höhepunkt.[8]

Tabelle 5.2 : Reine Bundes-, Landes- bzw. Kommunalsteuern: Anteil am Gesamtsteueraufkommen

1995	Bund	Länder	Gemeinden	Gesamt
	16,5%	4,5%	1,8%	22,8

Die Gewerbesteuer wurde nicht bei den reinen Kommunalsteuern berücksichtigt; Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14, Reihe 3.1., 1995; eigene Berechungen.

In allen Folgejahren lagen die Einnahmen (brutto) unter diesem Wert. Für 1995 ergab sich eine Mindereinnahme von etwas über vier Mrd. DM bezogen auf das Jahr 1992. Bei den Nettoeinnahmen kam es zu Mindereinnahmen in Höhe von 5,5 Mrd. DM. Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage kann in Tabelle 1A (im Anhang) betrachtet werden. Insbesondere die Finanzierung der deutschen Einheit hat zu einer Erhöhung der Umlage geführt. Auch bei der Einkommensteuer zeichnete sich ab 1993 eine Stagnation ab (vgl. Tabelle 2A im Anhang).

In Ostdeutschland lagen die Steuereinnahmen pro Kopf deutlich unter den westdeutschen Vergleichswerten. Auffällig ist die überdurchschnittliche Gewerbesteuerschwäche der ostdeutschen Kommunen. Aufgrund der wirtschaftlichen Schwäche und der Nichterhebung der Gewerbekapitalsteuer, die in Westdeutschland ca. 15% der Gewerbesteuereinnahmen ausmachte, konnte in keinem Jahr auch nur annähernd das Einnahmenniveau Westdeutschlands erreicht werden. Bei einem Bevölkerungsanteil von ca. 20% wurden in 1996 nur ca. 8% der gesamtdeutschen Einkommensteuereinnahmen und 5,3% der Gewerbesteuereinnahmen realisiert. In Ostdeutschland ist der Trendverlauf der Steuereinnahmen seit 1991 bei der Gewerbesteuer und den Einkommensteueranteilen

[8] Zwischen 1980 und 1994 stiegen trotz zahlreicher Eingriffe in das Gewerbesteuerrecht die Gewerbesteuereinnahmen in den alten Ländern um fast 50 Prozent (brutto). Dabei nahm die Bemessungsgrundlage um 32% und der durchschnittliche Hebesatz um 13 Prozent zu (vgl. Finanzbericht, 1997, S. 151).

uneinheitlich, jedoch liegen die Einnahmen in 1995 deutlich über den Werten von 1991 oder 1992 (vgl. Tabelle 3A).

Neben den Steuereinnahmen stehen den Gebietskörperschaften Entgelte, Vermögenseinnahmen, Finanzzuweisungen sowie die Kreditaufnahme als wichtigste Einnahmequellen zur Verfügung. Die Steuerfinanzierung nimmt für Bund und Länder einen zunehmenden Stellenwert ein. Waren 1975 die Steuerdeckungsquoten[9] erst bei 58,5 (Länder) bzw. 75,1% (Bund) stieg dieser Wert kontinuierlich auf 65,5 bzw. 78,8% in 1995. Hierbei ist noch zu berücksichtigen, daß die Bundeszuweisungen an die neuen Länder, einschließlich Berlin, einen erheblichen Stellenwert einnehmen.

Für die Gemeinden ist eine differenzierte Entwicklung zu beobachten. Am Anfang des Beobachtungszeitraums kommt es zu einer erheblichen Erhöhung der Steuerdeckungsquote. Ab 1985 sinkt der Wert unter die Ausgangsziffer von 1975. Trotz einer weiteren Abnahme der Steuerdeckungsquote ist auch 1990 ein Wert zu verzeichnen, der über der Ausgangsbasis von 1975 liegt. Die Gebühreneinnahmen und Finanzzuweisungen dürften den Unterschied zur staatlichen Finanzentwicklung erklären. In der Steuerdeckungsquote von 1995 schlägt sich die unterproportionale Entwicklung der gemeindlichen Steueranteile in den neuen Bundesländern nieder. Zusätzlich macht sich auch die hohe Zuweisungsfinanzierung der ostdeutschen Kommunalhaushalte bemerkbar.

Von den Bereinigten Einnahmen[10] des Bundes wurden 1995 fast 90 Prozent durch Steuern realisiert. Bei den Bundesländern waren es 73,2 Prozent. Bei den Gemeinden ist ein deutlich geringerer Wert zu beobachten. 1995 lag der Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen bei 29,1 Prozent.

Nur bei den Gemeinden spielen die Gebühreneinnahmen eine signifikante Rolle (vgl. Littmann, 1983, S. 1056). 1996 machten die Gebühreneinnahmen - ohne Krankenhäuser - insgesamt 13,1 Prozent der kommunalen Einnahmen aus, während beim Bund knapp 2 Prozent und bei den Ländern etwas über 2 Prozent der Einnahmen durch Gebühren realisiert wurden (vgl. DIW, 36/97, S. 656).

Tabelle 4A im Anhang spiegelt die kommunale Einnahmesituation für die westdeutschen Gemeinden wider. Als wichtigste Einnahmequelle fungieren die Steuereinnahmen, die jedoch in ihrer Bedeutung seit 1990 leicht abgenommen haben.[11] An Bedeutung gewonnen haben die Gebühren, die hier ohne die Pflege-

---

[9] Steuereinnahmen in Prozent der Ausgaben.

[10] Die Begriffe Bereinigte Einnahmen und Bereinigte Ausgaben sind finanzstatistische Kennzahlen, die die Einnahmen und Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldentilgungen, innere Verrechnungen, Rücklagenbewegung, etc.) darstellen.

[11] Aufgrund der Steuerreform 1975 sowie des Konjunktureinbruchs war 1975 eine untypisch niedrige Vereinnahmung zu verbuchen.

satzeinnahmen der Krankenhäuser dargestellt wurden. Die Entwicklung ist besonders signifikant, da verschiedene gebührenvereinnahmende Bereiche aus den kommunalen Haushalten ausgegliedert wurden (vgl. Finanzbericht, 1997, S. 149).[12] Gewachsene Umweltschutzvorschriften haben jedoch insbesondere im Abwasser- und Abfallbereich für deutliche Kostensteigerungen gesorgt. Während der Deutsche Städtetag von steigenden Kostendeckungsgraden der wichtigsten Gebührenhaushalte ausgeht, kann nach Ansicht des Sachverständigenrats nicht davon ausgegangen werden, daß die Gebührenmehreinnahmen aufgrund von steigenden Kostendeckungsgraden realisiert wurden (vgl. SVR, 1993, S. 156; vgl. auch Karrenberg/Münstermann, 1981, S. 71 und 1996, S. 153).

Tabelle 5.3: Steuerdeckungsquoten und –anteile von Bund, Ländern und Gemeinden

	Steuerdeckungsquoten*			Steueranteile**		
	Bund	Länder	Gemeinden	Bund	Länder	Gemeinden
1975	75,07%	58,50%	29,85%	49,24%	35,36%	12,47%
1980	81,67%	62,68%	32,49%	48,29%	35,85%	12,96%
1985	80,24%	65,39%	34,53%	47,22%	36,42%	12,89%
1990	72,65%	66,68%	32,88%	48,77%	35,28%	12,18%
1995	78,79%	65,52%	25,54%	44,93%	39,63%	10,52%

*Steuereinnahmen/Ausgaben; **Anteile der Ebenen am Gesamtsteueraufkommen; ohne EU/LAF; Quelle: SVR, 1996; eigene Berechnungen.

Die überdurchschnittliche Steigerung der kommunalen Finanzzuweisungen für die laufende Rechnung wird durch die Stagnation der investiven Zuweisungen partiell kompensiert (vgl. Tabelle 4A im Anhang). Die Investitionsschwäche der Gemeinden läßt sich teilweise mit der Zuweisungspolitik erklären. In den 1980er Jahren nahm die Nettokreditaufnahme der Gemeinden gemessen an den Ausgaben deutlich ab. Dieser Trend kehrte sich nach der deutschen Vereinigung um (Karrenberg/Münstermann, 1996, S. 197).

In den 1980er Jahren wurden die zahlreichen Bundeshilfen an die Länder und die Mischfinanzierungstatbestände kritisiert. 1981 beliefen sich die Zahlungen des Bundes an die Länder - ohne Berlinhilfe und Erstattungen - auf 19,6 Mrd. DM. Dies entsprach über 9% der Länderausgaben. Im Verhältnis zu den kurz-

[12] Dieser Trend ist in allen Bundesländern zu beobachten. In Rheinland-Pfalz wurden 1988 alle Abwasserbetriebe in Nettobetriebe umgewandelt (vgl. Karrenberg/Münstermann, 1989, S. 120). Für 1995 geht der Gemeindefinanzbericht z.B. von einer Unterzeichnung der Gebühreneinnahmen von 5% aufgrund von Ausgliederungen aus (vgl. Karrenberg/ Münstermann, 1996, S. 151).

fristig gestaltbaren Ausgaben machten die Bundeszuweisungen einen erheblichen Anteil aus (vgl. Schulte, 1982, S. 119). Von den Bundeszuweisungen ging ein tendenzieller Zentralisierungsimpuls aus. In den 1980er Jahren verringerte sich die Bedeutung der Bundeszuweisungen.

Tabelle 5.4: Zuweisungen des Bundes an die westdeutschen Bundesländer (Mrd. DM bzw. Prozent)				
	1975	1980	1990	1995
Gemeinschaftsaufgaben	3,71	4,01	4,10	4,27
Geldleistungsgesetze	6,38	9,16	6,11	6,13
Investitionshilfen	4,16	5,55	6,17	7,16
BEZ*	0,80	1,37	2,74	4,38
Zusammen	15,05	20,09	19,11	21,94
In Prozent des öffentlichen Gesamthaushalts	3,70%	3,53%	2,15%	1,70%
* Ohne Bundesergänzungszuweisungen an die Stadtstaaten; Quelle: Schulte, 1982, S. 118f. und interne Auswertungen des BMF nach den Haushaltsrechnungen der Länder.[13]				

Nur die deutsche Einigungsfinanzierung konnte hier für die gesamte Bundesrepublik eine Trendumkehr bewirken. Trotz kooperativem Föderalismus spielen die vertikalen Finanzierungsverflechtungen zwischen Bund und (West-) Ländern eine überraschend geringe und bis 1990 tendenziell abnehmende Rolle (gemessen am gesamten Ausgabenvolumen).[14] Die BEZ an die Bundesländer beliefen sich 1993 auf 4,3 Mrd. DM und 1994 auf 7,25 Mrd. DM. In 1995 erreichten sie ein Volumen von ca. 25 Mrd. DM (vgl. Finanzbericht, 1997, S. 144).[15]

[13] Die internen Auswertungen des BMF betreffen die Jahre 1990 und 1995. Sie wurden dem Autor vom zuständigen Referat zur Verfügung gestellt. Zwischen 1970 und 1981 finanzierte der Bund die Ausgaben der Länder (Gemeinden) mit 220 Mrd. DM. Unter Einschluß der Geldleistungsgesetze waren es sogar 299 Mrd. DM. Die Bundesverschuldung stieg in diesem Zeitraum um 224 Mrd. DM an (vgl. Metz, 1982a, S. 132f.).

[14] Das Zuweisungsniveau an die ostdeutschen Bundesländer wird nach den derzeitigen Regelungen zumindest bis ins Jahr 2005 deutlich höher sein als an die westdeutschen Länder (vgl. Geske, 1998, S. 561).

[15] Bis 1994 wurden die BEZ nur an die westdeutschen Bundesländer gezahlt, da die Zuweisungen des Bundes an die ostdeutschen Länder über den Fonds Deutsche Einheit und andere Instrumente (Art. 104a GG) abgewickelt wurden.

2. Ausgaben

Tabelle 5.5 zeigt die Entwicklung der Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden.[16] Die Länder haben mittlerweile den Bund als wichtigste ausgabentätigende Ebene abgelöst. Zwischen 1975/79 und 1991/95 nahmen die Ausgaben des Bundes um 20 Prozentpunkte weniger stark zu als die Länderausgaben (plus 155%).[17] Noch stärker stiegen allerdings die Gemeindeausgaben im vereinten Deutschland.

Durch die Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms kam es 1995 zu einer deutlichen Abnahme der Bundesausgaben.[18] Aufgrund der Umstellung der Kindergeldleistungen wurde dieser Trend nach 1996 noch akzentuiert. Die Bundesausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge lagen 1996 um 15,6 Mrd. DM unter dem Wert von 1994. Bei den Ländern kam es zu Mehrausgaben von ca. 23 Mrd. DM (vgl. Finanzbericht, 1997, S. 104, 106).

Tabelle 5.5: Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden (Mrd. DM)			
	Bund	Länder	Gemeinden
1975/79	189,28	178,59	121,15
1991/95	444,46	456,25	317,96
Zunahme*	134,82%	155,47%	162,46%
ab 1991 Gesamtdeutschland;* Zunahme 1991/95 gegenüber 1975/79; Quelle: Tabelle 5A im Anhang; eigene Berechnungen.			

Bei einem Vergleich der Steuereinnahmen- und Ausgabenanteile (siehe Tabellen 5.1 und 5.5 in Teil A) fallen einem die relativ hohen Steuereinnahmenanteile des Bundes und die niedrigen Anteile der Gemeinden auf (jeweils im Vergleich zu den Ausgabenanteilen). Hieraus wird nochmals deutlich, daß der Bund ein starker Zuweisungsgeber ist, während die Gemeinden in hohem Maße Zuweisungen empfangen. Außerdem finanzieren die Gemeinden einen relativ großen Anteil ihrer Ausgaben durch Gebühren. Da bei vielen kommunalen Leistungen das Ausschlußprinzip anwendbar ist, stellt diese Form der Ausgabenfinanzierung einen effizienten (äquivalenzorientierten) Ansatz dar. Der Staat hat dagegen komparative Besteuerungsvorteile und nutzt seinen Steueranteil zur

[16] 1995 inklusive neue Bundesländer.

[17] Ab 1991 werden die ostdeutschen Bundesländer in den Zahlen einbezogen.

[18] Die Bundesergänzungszuweisungen wurden hier beim Bund ab- und bei den Ländern zugesetzt.

fiskalischen Aufstockung der kommunalen Finanzmasse (vgl. Oates, 1991, S. 54; siehe auch Rahmann/Steinborn/Vornholz, 1994, S. 55).

Die Ausgabenentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland widerlegt die Zentralisierungshypothese (siehe die Tabellen 5.5 und 5.6; vgl. auch Oates, 1991, S. 42; vgl. Recktenwald, 1983, S. 8 und Nowotny, 1991, S. 109).[19] Die Betrachtung der Ausgabenanteile legt den Schluß nahe, daß es zu keiner Zentralisierung der Aufgabenerfüllung bzw. zu der „Anziehungskraft des zentralen Etats" gekommen ist. Dennoch ist Popitz in Deutschland virulent. „[Er hat] lediglich seine äußere Erscheinungsform verändert, indem die 'ausgabenmäßige' durch eine 'kompetenzmäßige' Zentralisation ersetzt wurde" (Rosenfeld, 1989, S. 31; siehe auch Wendt, 1996, S. 28). Der Bundesgesetzgeber zieht zunehmend die Gesetzgebungskompetenz an sich und verringert dadurch den Freiraum der untergeordneten Körperschaften. Daher sollte man eher von der Anziehungskraft des zentralen Gesetzgebers und nicht von der Anziehungskraft des zentralen Etats wie bei Popitz sprechen.

Tabelle 5.6: Ausgaben und Ausgabenanteile von Bund, Ländern und Gemeinden

	Gesamt (Mrd. DM)	Bund	Länder	Gemeinden
1965	157,8	40,68%	34,60%	24,71%
1970	222,2	39,60%	34,97%	25,43%
1975	406,3	39,08%	36,01%	24,91%
1980	569,8	37,86%	36,61%	25,54%
1985	663,3	38,76%	36,68%	24,56%
1990	889,7	42,73%	33,67%	23,59%
1995	1293,1	35,94%	38,11%	25,95%

Anteil der jeweiligen Ebene an den Bereinigten Ausgaben aller Ebenen; Bund ab 1990, Länder- und Gemeindehaushalte erst ab 1991 für das ganze Bundesgebiet; Quelle: SVR 1996, S. 382f; eigene Berechnungen.

[19]Es werden nur die Gebietskörperschaften und nicht die Sozialversicherungsträger berücksichtigt. Bei der Analyse der Zentralisierung muß die europäische Ebene dem Oberverband zugerechnet werden. Die Berücksichtigung beider Aspekte würde die Zentralisierungshypothese in einem anderen Licht erscheinen lassen.

3. Kreditfinanzierung und Schulden

In der Tabelle 5.7 ist die Verschuldungsentwicklung der Gebietskörperschaften abgebildet. Desweiteren sind Zunahme und Steigerungsraten der Verschuldung gegenüber der jeweiligen Vorperiode ausgewiesen. Die Schulden der Sondervermögen des Bundes sind nach der Vereinigung drastisch angestiegen. Hauptursache ist die Schuldenfinanzierung des deutschen Vereinigungsprozesses (vgl. Hanswillemenke/Rahmann, 1997, S. 7). Die Daten ab 1995 umfassen alle Sondervermögen, jedoch nicht die ehemalige Deutsche Bundespost. Mit der Bildung des Erblastentilgungsfonds in 1995 wurden die Schulden des sogenannten Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt institutionell umgestaltet (vgl. Finanzbericht, 1994, S. 94).

Tabelle 5.7: Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden (Mrd. DM und Zunahme)

	Bund	SV*	Länder	Gemeinden	Bund	Länder	Gemeinden
1975	107	1	66	68	Zunahme**		
1980	230	3	136	87	114,8 %	105,3%	28,6%
1985	392	6	246	104	70,6%	81,2%	19,5%
1990	542	57	326	114	38,2%	32,6%	10,3%
1995	757	530	512	197	39,6%	56,9%	72,2%
1995/75	607,48%	-	675,76%	189,71%			

*Sondervermögen; **Zunahme t-5 Jahre; Quelle: Tabelle 6A und 7A im Anhang; eigene Berechnungen.

Die Neuverschuldung des Bundes (ohne Sondervermögen) und der Länder entwickelte sich nach 1975 in einem ähnlichen Tempo (prozentuale Zuwächse). Das Niveau der Bundesverschuldung lag immer um mehr als 50% über der Verschuldung der Bundesländer. Die Gemeinden hatten 1975 noch eine mit der Landesverschuldung vergleichbare Schuldenhöhe zu verzeichnen. Ihr Verschuldungstempo war aber im ganzen Beobachtungszeitraum deutlich geringer als das von Bund und Ländern (vgl. Sarrazin, 1995, S. 12).

Zwischen 1980 und 1991 sank der Gemeindeanteil an der Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden von 19,9 auf 11,5 Prozent. Gleichzeitig stieg der Anteil der Bundesverschuldung von 50 auf 56% und der Länderanteil von 30 auf 33 Prozent (vgl. Finanzbericht, 1993, S. 156; siehe auch Tabelle 5.7). Dieser Umstand lag nicht zuletzt an den rechtlichen Grenzen der Kommunalverschul-

dung. Rückschlüsse auf die unterschiedlichen Ausgabennotwendigkeiten lassen sich nicht ohne weiteres daraus ziehen.

Seit 1990 hat sich der Ausgabendruck auf der Bundesebene erhöht. Länder und Gemeinden tragen in weit geringerem Maße zu den Kosten der Vereinigung bei (vgl. Hanswillemenke/Rahmann, 1997, S. 40ff).

Die Gemeindeneuverschuldung nahm trendmäßig bis 1990 moderat zu. Danach kam es zu einem rasanten Anstieg. Während zwischen 1985 und 1990 die Gemeindeneuverschuldung im Vergleich zur Länderneuverschuldung nur etwas über 10% ausmachte, vervierfachte sich dieser Anteilswert auf über 40 Prozent zwischen 1990 und 1995. Etwa die Hälfte dieser Neuverschuldung ist durch die Gemeindeverschuldung in Ostdeutschland verursacht worden. Es ist zu konstatieren, daß in puncto Verschuldungshöhe inzwischen fast die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in West- und Ostdeutschland hergestellt wurde.

Aus den Zahlen wird auch deutlich, daß die Neuverschuldung des Bundes nach 1989 zu einem großen Teil durch die Einrichtung bzw. stärkere Belastung von Sondervermögen erfolgte. Insgesamt stieg die Verschuldungshöhe der Sondervermögen um fast 500 Mrd. DM.[20] Auf eine Ausweisung der prozentualen Zunahme wurde hier verzichtet, da es sich de facto um eine neuartige Form der Staatsverschuldung handelt. Bei den Ländern und Gemeinden hat es diese Form der Neuverschuldung nicht gegeben. Aufgrund von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern müssen letztere sowie die Gemeinden einen überdurchschnittlichen Finanzierungsbeitrag zum „Sondervermögen“ Fonds Deutsche Einheit leisten.

Bei der Analyse der Verschuldungsentwicklung wurde nicht auf die Vermögensentwicklung (Aktiva) eingegangen. Aufgrund von Privatisierungen und Vermögensverkäufen sind auf allen Ebenen des Staates Vermögenswerte reduziert und laufende Ausgaben damit finanziert worden (Verminderungseffekt). Die hohe Investitionstätigkeit des Bundes und der ostdeutschen Gebietskörperschaften führt dagegen zu einem Vermögensaufbau (vgl. SVR, 1996, Tabelle 41).

[20] Bis 1993 wurde die Bahnverschuldung mitberücksichtigt, ab 1994 das Eisenbahnsondervermögen. An den neuen Sondervermögen fällt auf, daß es sich um reine Verschuldungs- und Schuldenmanagementinstrumente handelt.

4. Länderfinanzausgleich

Die Finanzkraft eines Bundeslandes hängt von der Steuerbasis und von den Zahlungen im Länderfinanzausgleich sowie den Bundesergänzungszuweisungen und den sonstigen Bundeszuweisungen ab.[21] Die Ausgabenseite der Länder wird im LFA kaum berücksichtigt, bei den anzurechnenden Gemeindesteuern findet eine Veredelung der Einwohnerzahlen (bis zum 1,3-fachen) statt.[22] Für die drei Stadtstaaten wird zusätzlich eine deutliche Einwohnergewichtung (plus 35 Prozent) vorgenommen (vgl. Homburg, 1994, S. 315-317).

Im Länderfinanzausgleich i.w.S. wird den steuerschwachen Bundesländern mittels Umsatzsteuerverteilung und Fehlbetrags-Ergänzungszuweisungen des Bundes eine Finanzkraft in Höhe von mindestens 99,5 Prozent des Bundesdurchschnitts garantiert. Die Gemeindesteuern werden normiert zur Hälfte auf die Länderfinanzkraft angerechnet (vgl. Kapitel II für die institutionellen Regelungen).

Die Höhe der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen betrug 1994 4,8 Mrd. DM und 1995 ca. 5 Mrd. DM. Zusätzlich wurden 1995 noch über 20 Mrd. DM an Sonderbundesergänzungszuweisungen insbesondere aufgrund der Vereinigungsfolgen gezahlt. Von diesen sind 14 Mrd. bis zum Jahr 2005 für die neuen Länder wegen der Teilungsfolgen festgeschrieben.

NRW ist lange Zeit Zahler im LFA gewesen. Aufgrund der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und der abnehmenden Steuerstärke veränderte sich diese Position im Laufe der 1980er Jahre. Viele Jahre befand sich NRW in der sogenannten „toten Zone", in der weder Transfers getätigt noch empfangen wurden. Wie Tabelle 8A und 9A im Anhang dokumentieren, war NRW in den 80er Jahren ein Nettoempfänger, wenn auch ein bescheidener. Die gesamten Zahlungen im LFA beliefen sich von 1975 bis 1994 auf 55 Milliarden DM, von denen NRW knapp 500 Mio. empfing und über 1,6 Mrd. DM leistete.

Von seinen Ausgleichsverpflichtungen leistete NRW bis 1980 über 1,4 Mrd. DM. Hierin macht sich auch die Steuerschwäche des Landes in den 1980er Jahren bemerkbar. Zwischen 1990 bis 1992 mußte NRW insgesamt 74 Mio. DM in den Finanzausgleich einzahlen und erhielt 1993 und 1994 insgesamt 186,9 Mio. DM.

Die Transferverpflichtungen änderten sich mit der Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Länderfinanzausgleich ab 1995 rasant. Im ersten Jahr des

---

[21] Die Gebühren und sonstigen Einnahmen werden hier ausgeklammert.

[22] Außerdem wird noch eine Berücksichtigung der Einwohner je Quadratkilometer in den Städten ab 500.000 Einwohnern vorgenommen (vgl. §9 Abs. 3 FAG für das Jahr 1998).

gesamtdeutschen LFA mußte NRW über 3,4 Mrd. DM in den Ausgleich einbringen. In 1996 wurde mit über 3,1 Mrd. kaum weniger gezahlt (vgl. Tabelle 10A). NRW wurde damit zum größten Zahlerland im LFA. Neben den direkten Zahlungen im LFA werden auch Umsatzsteueranteile nach Einwohnerzahl und fehlender Steuerkraft verteilt. Auch hier ergibt sich ein erheblicher West-Ost-Transfer (vgl. Junkernheinrich, 1993, S. 174).

Die Leistungen der NRW-Landesregierung werden teilweise durch die Kommunen refinanziert. Aufgrund des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKP) wurden alle Kommunen in Westdeutschland dazu verpflichtet. Neben der deutlichen Erhöhung der Gewerbesteuerumlage (vgl. Tabelle 1A) von 52 Punkte in 1990 auf 79 in 1995, 29 Punkte aufgrund des FKP und 12 Punkte für den Fonds Deutsche Einheit (FDE),[23] wurden auch die Leistungen im Kommunalen Finanzausgleich gekürzt. Im Bundesdurchschnitt sollen ca. 40% der Landesleistungen durch die Kommunen refinanziert werden, in NRW wird ein etwas höherer Wert angestrebt, da die Kommunen überdurchschnittlich steuerstark sind. Der kommunale Finanzierungsanteil bemißt sich nach dem Verhältnis der Länder- und Gemeindesteuern sowie der Leistungen im kommunalen Finanzausgleich (vgl. DIW 26/94, S. 446).

Ein hoher Nivellierungsgrad im Länderfinanzausgleich hat für die Gemeinden in steuerschwachen Regionen Vorteile. Aufgrund der dann vorhandenen größeren Finanzkraft der Landesebene können sie durch Zweck- oder Schlüsselzuweisungen vom Resultat des LFA profitieren. Umgekehrt verhält es sich in steuerstarken Bundesländern. Hier werden die Landesregierungen bemüht sein, ihre Finanzierungspflichten „solidarisch" mit den Gemeinden zu teilen. Dies ist der aktuelle Fall in NRW. Aufgrund der Einbeziehung der ostdeutschen Bundesländer in den Finanzausgleich wurde NRW 1995 zu einem relativ finanzstarken Bundesland. Obwohl NRW 1993 und 1994 noch Zahlungen im LFA erhielt, wurde es 1995 plötzlich zum absolut größten Zahlerland.[24] Dadurch wird die Finanzlage des Landes zusätzlich angespannt. Die Gemeinden spüren die Finanzierungsnöte durch Zuweisungskürzungen sowie Auf- und Ausgabenverlagerungen.

---

[23] Die sogenannte Normalumlage wurde von insgesamt 52 Vervielfältigerpunkten auf 38 Punkte verringert. Die Normalumlage geht zu gleichen Teilen an den Bund und an die Länder. Zur Berechnung der Umlage wird das tatsächliche Aufkommen durch den Gewerbesteuerhebesatz der Gemeinde dividiert und anschließend mit dem sogenannten Verfielfältiger (Punkte) multipliziert.

[24] Pro-Einwohner lag NRW 1995 an vierter und 1996 an fünfter Stelle in den LFA-Zahlungen.

5. Exkurs: Finanzierung der deutschen Einheit

Zur vorübergehenden Unterstützung der neuen Bundesländer und ihrer Kommunen wurde 1990 der sogenannte Fonds Deutsche Einheit (FDE) gebildet, der sich aus Kreditmitteln und Zuführungen von Bund, Ländern und Gemeinden speist. Der Bund sollte seine Einsparungen, die aus der Überwindung der Teilung resultierten, als Zuschuß in den Fonds einbringen. Insgesamt wurden über den FDE 161 Mrd. DM an Unterstützungszahlungen für die neuen Bundesländer mobilisiert (vgl. Institut Finanzen und Steuern, 1995, S. 26). Die Kreditaufnahme in Höhe von 95 Mrd. DM sollte ursprünglich vom Bund auf der einen Seite sowie von den Ländern und Gemeinden auf der anderen Seite jeweils zur Hälfte verzinst und getilgt werden. Im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms verpflichteten sich die westdeutschen Bundesländer einen Teil der Bundeslasten zu übernehmen (vgl. BMF, 1996, S. 24-27.).

Für die Gemeinden ist die Mitfinanzierung des Länderanteils von Bedeutung. Abgewickelt wird die gemeindliche Beteiligung über zwei Instrumente. Neben der bun-deseinheitlich erhöhten Gewerbesteuerumlage kommt es für die Gemeinden zu verringerten Leistungen der Länder im Kommunalen Finanzausgleich. Die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage bedeutet für die Gemeinden bundesweit eine Mehrbelastung von 2,87 Mrd. DM (Gesamtumlage: 8,41 Mrd. DM).

Der Länderfinanzausgleich wurde nach der deutschen Vereinigung in seiner bis dahin praktizierten Form beibehalten. Die neuen Bundesländer sowie das Bundesland Berlin wurden allerdings erst 1995 in den LFA einbezogen. Übergangsweise wurden vom Fonds Deutsche Einheit bis 1994 Unterstützungszahlungen getätigt. Außerdem wurden die neuen Länder in die Umsatzsteuerverteilung einbezogen. Ursprünglich sollten die neuen Länder nur 55 bis 70% des bundesdurchschnittlichen Umsatzsteueraufkommens pro Einwohner (Länderanteil) erhalten. Aufgrund der schwierigen ökonomischen Situation im Osten der Republik wurde diese Entscheidung jedoch korrigiert und eine gleichmäßige Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen nach der Einwohnerzahl vorgenommen (vgl. SVR, 1991, S. 130f.). Der Länderfinanzausgleich im eigentlichen Sinn fand bis 1994 jeweils separat für die zwei Teilgebiete der Bundesrepublik statt. In Ostdeutschland wurde allerdings aufgrund der gleichmäßigen Vereinnahmung der Steuern, inklusive USt, kaum eine Umverteilung im LFA praktiziert (70-160 Mio. DM p.a.; vgl. Finanzbericht, 1995, S. 126).

Seit 1995 wird ein bundeseinheitlicher Länderfinanzausgleich praktiziert. Durch diese „Institution" wurden in 1995 und 1996 jeweils etwa 12 Mrd. DM umverteilt. Hauptempfänger waren die ostdeutschen Bundesländer, einschließlich

Berlin, die davon fast 10 Mrd. DM vereinnahmten (Tabelle 11A). Neben diesen Zahlungen im LFA (i.e.S.) traten noch wesentlich höhere Zahlungen im Rahmen des Umsatzsteuervorwegausgleichs. Nach den Berechnungen des BMF erhielten die sechs ostdeutschen Bundesländer (inklusive Berlin) 1996 Umsatzsteuerergänzungsanteile wegen mangelnder Steuerkraft in Höhe von ca. 16,5 Mrd. DM.[25]

Das Bundesland NRW war an den finanziellen Aufwendungen der beiden Stufen des LFA (i.w.S.) mit fast 6 Mrd. DM in 1996 beteiligt.[26] Diesen Ausgaben ist die um 7% höhere Umsatzsteuerbeteiligung der Länder gegenzurechnen. Der Kommunalanteil wird durch die erhöhte Gewerbesteuerumlage und durch verminderte Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs aufgebracht.[27]

Neben den direkten Transferleistungen kommt den neuen Bundesländern auch der „Steuerverzicht" der westdeutschen Länder und Gemeinden zugute. Steuern und Ausgaben im Westen der Republik werden durch vielfältige Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte im neuen Teil Deutschlands beeinflußt. Die Gemeinden nehmen weniger Einkommen- und Gewerbesteuer ein, wenn sich z.B. ein westfälisches Unternehmen zu einer Investition in Ostdeutschland entschließt, die steuermindernd geltend gemacht werden kann. Aufgrund der Steuerzerlegung gilt dies abgeschwächt auch für gewinnbringende Betriebe, die keine Abschreibungsmöglichkeiten (mehr) haben: Unterstellen wir, daß ein Unternehmen in Westdeutschland pro Arbeitnehmer höhere Gewinne macht als beim Aufbau eines neuen Betriebsteils im Osten, so findet durch die Steuerzerlegung ein West-Ost-Transfer der Gewerbesteuererträge statt, da diese im wesentlichen nach der Lohnsumme vorgenommen wird.[28]

1981 wurden z.B. mehr als 3 Mrd. DM durch die Bestimmungen des Zerlegungsgesetzes umverteilt, während im eigentlichen Länderfinanzausgleich 2,4 Mrd. DM umverteilt wurden (vgl. BMF, 1982, S. 380; Müller-Overheu, 1994, S. 88). Da die „Transfer"-Richtung einer Einbahnstraße gleichen dürfte, tragen die westdeutschen Gemeinden und Länder (und der Bund) auch indirekt zum Aufbau Ost bei.

---

[25] Da eine örtliche Radizierung des Umsatzsteueraufkommens nicht möglich ist, verbietet sich eine Verteilung nach dem „örtlichen" Aufkommen. Ein Verzicht auf den Umsatzsteuervorwegausgleich hätte für die Geberländer aber nur Vorteile, wenn die sogenannte 92%-Garantie ebenfalls modifiziert würde.

[26] Vgl. Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr 1996 vom 21. Januar 1998; Drucksache 73/98.

[27] Vgl. §§1-3 Solidarbeitraggesetz NRW; 1996.

[28] Für 1993 wurden die Steuereinnahmeverluste von Ländern und Gemeinden auf 14,3 Mrd. DM geschätzt (vgl. DIW, 1995, Sonderheft 154, S. 34).

Die direkten Leistungen beim Aufbau Ost beinhalten auch personelle Unterstützungen von Ländern und Gemeinden, die sich in den Haushalten der Entsenderkörperschaften niederschlagen.[29] Bei den monetären Transfers trägt der Bund die Hauptlast, in dem er seinen Haushalt umstrukturierte, auf 7 Prozent des Umsatzsteueraufkommens verzichtete und eine deutliche Erhöhung der Bundesergänzungszuweisungen von 2,7 Mrd. DM in 1989 auf über 25 Mrd. DM in 1996 vornahm. Außerdem werden weitere 6,6 Mrd. DM Investitionshilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG geleistet (IFG Ost). Die BEZ alleine entsprechen ungefähr 7 % des Bundessteueraufkommens (vgl. DIW, 34/97, S. 602; BMF Finanzbericht, 1997, S. 144). Zusätzlich sind noch die gesteigerten direkten Ausgaben des Bundes, z.B. für den Bundesautobahnbau, zu nennen. Die Umschichtung der Bundesausgaben geht auch zu Lasten der westdeutschen Länder und Gemeinden.[30]

Das „Bündische Prinzip" (Bundesverfassungsgericht) kommt durch die anteilige Finanzierung des Einigungsprozesses mittels Länder- und Gemeindehaushalte zum Ausdruck (vgl. Postlep, 1992, S. 12f.). In einem Land mit einem weitgehenden Steuerverbund und vielen Politik- und Aufgabenverflechtungen ist es systemgerecht, wenn die Lasten der Einigung vom Gesamtstaat getragen werden. Welche Finanzierungsanteile jede Ebene übernimmt und welche institutionellen Formen die Finanzierung annimmt, ist eine Frage des politischen Aushandelns und der Zweckmäßigkeit.[31]

6. Zusammenfassung

Die Einnahmen und Ausgaben der drei Gebietskörperschaftsebenen haben sich im Beobachtungszeitraum im wesentlichen gleich entwickelt. Obwohl immerhin 20 Jahre betrachtet wurden, kam es zu keinen signifikanten Strukturbrüchen. Die Bundesebene verlor leicht an fiskalischer Signifikanz. Selbst die deutsche Einheit hatte nur einen geringen Einfluß auf die Ausgaben- und Einnahmenanteile von Bund, Ländern und Gemeinden. Dieses Ergebnis ist überraschend, da die wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen seit 1975 eigentlich eine Modifi-

---

[29] Das DIW geht davon aus, daß alleine im Jahr 1992 Verwaltungshilfekosten in Höhe von 500 Mio. DM in den westdeutschen Haushalten anfielen (vgl. DIW, 1995, Sonderheft 154, S. 37).

[30] Der Bund hob z.B. das Strukturhilfegesetz auf, das ursprünglich als politische Kompensation für die Sozialhilfeausgaben insbesondere den (westdeutschen) Gemeinden zugute kam.

[31] Zur grundsätzlichen Kritik am LFA und den Bundesergänzungszuweisungen vgl. Blankart, 1994, S. 531ff und Homburg, 1994, S. 314ff. In einem Trennsystem würde keine Neuverteilung der Einnahmen notwendig sein.

kation der relativen fiskalischen Positionen von Bund, Ländern oder Gemeinden hätte hervorrufen müssen.

Symptomatisch für die Stabilität der Anteilsquoten der öffentlichen Gebietskörperschaften ist die Übereinstimmung der volkswirtschaftlichen Steuerquoten in 1975 und 1995. Die überraschende Kontinuität der Haushaltspolitik wird durch zwei wesentliche Änderungen relativiert: Erstens hat die Verschuldung von Bund und Ländern drastisch zugenommen, die Gemeindeverschuldung ist hingegen anteilsmäßig stark zurückgegangen. Dies ist im wesentlichen auf die Stabilisierungspolitik des Staates zurückzuführen (vgl. Hanswillemenke/ Rahmann, 1997, S. 46). Zweitens hat es eine Verschiebung der öffentlichen Ausgaben zu den hier nicht untersuchten Sozialhaushalten gegeben. Damit hat sich das Gewicht des Bundes erhöht, da der Bund durch Gesetzgebung und Fachaufsicht die Sozialversicherungen in ihrer Einnahmen- und Ausgabengestaltung steuert.

Die geringe Veränderung der Einnahmen- und Ausgabenanteile von Bund, Ländern und Gemeinden ist der Finanzverfassung zuzuschreiben. Da die Mehrheit von Bundestag und Bundesrat einer Veränderung des Gemeinschaftsteueraufkommens zustimmen muß, sind drastische Veränderungen schwer durchsetzbar. Über 70% des Steueraufkommens wird in Form von Gemeinschaftsteuern erhoben. Anteilsveränderungen am Gesamtsteueraufkommen sind daher nur im Konsens möglich.

Die Ausgabengestaltung wird weitestgehend den Einnahmen angepaßt und nicht umgekehrt. Die Verringerung des Bundesanteils ist der Finanzierung des EU-Haushalts geschuldet. Die Folgen der deutschen Vereinigung führten zu einer Verringerung des kommunalen Steueranteils. Die Veränderung der Haushaltsstrukturen wurde bisher nicht untersucht. Im nächsten Kapitel soll dies für die Länder- und Kommunalhaushalte durchgeführt werden.

VI. Analyse der kommunalen Haushaltspläne (NRW)

In Kapitel VI werden die Zuschußbedarfe der Kommunalhaushalte in Nordrhein-Westfalen zwischen 1975 und 1996[32] betrachtet und die wesentlichen Strukturverschiebungen herausgearbeitet. Die Untersuchung der Zuschußbedarfe dient der Aufdeckung von Entwicklungstendenzen innerhalb der Kommunalhaushalte sowie der Verschiebungen in der Bedeutung der verschiedenen Kommunalebenen. In den Abschnitten 2, 3 und 4 werden die Investitionen aufgrund ihrer Bedeutung für die öffentlichen Gesamtinvestitionen und insbesondere wegen ihrer Korrelation mit den gemeindlichen Finanzproblemen besonders hervorgehoben.

Gesetzliche Normierungen beeinflussen in vielfältigerweise kommunale Budgetentscheidungen. In diesem Kapitel wird deshalb analysiert, ob sich im Budgetverhalten der Kommunen eine Beeinflussung der Aufgabenschwerpunkte nachweisen läßt und zu welchen Veränderungen dies geführt hat. Insbesondere wird erforscht, ob die weniger stark normierten Aufgabenbereiche an Bedeutung gewonnen oder verloren haben. Es werden nicht die Gesamtausgaben betrachtet, sondern die Verwendung der Steuer- und anderer allgemeiner Deckungsmittel.

1. Der Analyserahmen

Die Statistik bietet verschiedene Ansatzpunkte, um die finanzielle Entwicklung der öffentlichen Haushalte zu beschreiben. Von den möglichen Datenabgrenzungen kommen die Bereinigten Ausgaben/ Einnahmen, Nettoausgaben sowie der Zuschußbedarf in Frage. Bei den interregionalen Vergleichen wurde auf die ersten beiden Kategorien zurückgegriffen. Für die vorzunehmende Detailanalyse der kommunalen Haushaltsentwicklung bietet der Zuschußbedarf die besten Informationen, da er den Bedarf an Steuermitteln reflektiert.

Der Zuschußbedarf[33] (ZSB) gibt die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben eines Einzelplans an und spiegelt damit den Bedarf an allgemeinen Deckungsmitteln (Steuern und Schlüsselzuweisungen) wider.[34] Unter einzelplanspe-

[32] Teilweise nur bis 1995.

[33] Der Zuschußbedarf ist kein normatives Konzept. Der ZSB ist nicht im Sinne von Soll-Bedarf, sondern im Sinne von Ist-Ausgaben minus spezieller Einnahmen zu verstehen.

[34] Letztlich sind alle allgemeinen Deckungsmittel auf Steuereinnahmen zurückzuführen, da auch die Umlagen und Finanzzuweisungen durch Steuereinnahmen finanziert werden. Kredite sind ebenfalls allgemeine Deckungsmittel. Die in NRW gewährte Investitionspauschale ist

zifischen Einnahmen sind die Gebühren und Beiträge sowie die Zweckzuweisungen und andere spezielle Einnahmen (z.B. Konzessionsabgaben, Vermögenserlöse) zu subsumieren. Im Einzelplan 9 der kommunalen Rechnungslegung werden die besonderen Finanzierungsvorgänge und die Steuereinnahmen, Allgemeinen Zuweisungen, Umlagen, Zinsen[35] usw. aufgeführt. Der Einzelplan 9 wird in diese Untersuchung nicht einbezogen, da er nicht die Belastung bei der Erfüllung spezifischer Aufgaben angibt.

Der analytische Vorteil des Zuschußbedarfs gegenüber der Kategorie Bereinigte Ausgaben liegt u.a. darin, daß die Ausgliederungen kommunaler Einrichtungen den Zuschußbedarf weitgehend unberührt lassen. Insbesondere in den 1980er Jahren kam es zu zahlreichen Umwandlungen der Rechtsformen kommunaler Einrichtungen. Regiebetriebe wurden in GmbHs umgewandelt und verließen damit die kommunale Rechnungslegung. Aus Bruttobetrieben wurden Nettobetriebe, die nur noch mit ihrem Saldo im Kommunalhaushalt erscheinen (Bilanzverkürzung). Die Ausgaben und Einnahmen der Kommunen werden dadurch tendenziell verringert, ohne daß sich das kommunale Leistungsspektrum verändert (vgl. Schwarting, 1993, S. 180). Finanzwirtschaftlich relevant ist jedoch der Saldo der Einnahmen und Ausgaben, der bei einer etwaigen Verlustabdeckung im Kommunalhaushalt als Ausgabe erscheint und den ZSB hervorruft.

Dieser Bilanzverkürzung steht in anderen Bereichen, insbesondere in der kommunalen Entsorgung, eine Bilanzverlängerung[36] gegenüber, die durch Kostensteigerungen hervorgerufen wurde. Aufgrund der strengeren Umweltschutzgesetzgebung sind die Ausgaben und Einnahmen für die kommunale Entsorgung gestiegen, ohne daß sich eine finanzielle Verbesserung für die Gemeinden ergeben hätte.

Die Problematik der Analyse kommunaler Haushaltspolitiken besteht unter anderem darin, daß die Gemeinden über erhebliche Gebühreneinnahmen verfügen. Gebührenerhöhungen, die über den Kostensteigerungen liegen, verringern den Zuschußbedarf. Die Gebühreneinnahmen der Gemeinden sind in der Vergangenheit erheblich gestiegen.[37]

---

mit einer investiven Schlüsselzuweisung für den Verwaltungshaushalt gleichzusetzen. Ihre Höhe entsprach 1995 etwa 5% der kommunalen Investitionen.

[35] Bei den Zinsen handelt es sich nicht um besondere Finanzierungsvorgänge. Ihre Zuordnung zu den Einzelplänen 0 bis 8 ist dennoch nicht möglich.

[36] Der Begriff Bilanzverlängerung ist in diesem Zusammenhang nicht ganz exakt gewählt. Es soll damit nur zum Ausdruck gebracht werden, daß es sich quasi um „durchlaufende" Posten handelt, die nicht auf kommunale Entscheidungen zurückgeführt werden können.

[37] Die geringen Zuschußbedarfe im EP 7 sowie die Anstrengungen höhere Gebühreneinnahmen zu erzielen, lassen vermuten, daß die Gemeinden einen höheren Kostendeckungsgrad erreicht haben. Siehe auch Kapitel VI.

Inwieweit die Gemeinden einen Spielraum zur Erhöhung der Gebühren haben, die im Rahmen sozial- und lenkungspolitischer Vorstellungen betrachtet werden sollten, muß offen bleiben. Ein akzeptabler oder angemessener Kostendekkungsgrad kann nicht operational definiert werden. Während Bund und Länder im wesentlichen auf Steuereinnahmen angewiesen sind, können die Gemeinden durch Gebührenanhebungen zusätzliche Einnahmenspielräume gewinnen. Sind die Gebührenerhöhungen jedoch lediglich in der Lage, die gestiegenen Kosten abzudecken, kann nicht von einer finanziellen Besserstellung gesprochen werden.

Der Zuschußbedarf indiziert deshalb am besten die finanzielle Belastung[38] der Gemeinden und beschreibt die Spielräume eigenständige Prioritäten mit den Steuereinnahmen und den Schlüsselzuweisungen setzen zu können. Da der Zuschußbedarf in der Regel nicht veröffentlicht wird, wurden die nach Gemeindeebenen zusammengefaßten Rohdaten für NRW direkt vom Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik per Diskette bezogen.

Eine detaillierte Untersuchung der Einzelpläne und Abschnitte sowie Unterabschnitte kann in dieser Arbeit aus Zeit- und Umfanggründen nicht geleistet werden. Es wird deshalb nur die kommunale Einzelplanebene (EP 0 bis EP 8) betrachtet (siehe Tabelle 6.1).

Tabelle 6.1: Kommunaler Gliederungsplan

EP	Aufgabenbereich
0	Allgemeine Verwaltung
1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung
2	Schulen
3	Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege
4	Soziale Sicherung
5	Gesundheit, Sport, Erholung
6	Bau- und Wohnungswesen, Verkehr
7	Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung
8	Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen
9	Allgemeine Finanzwirtschaft

[38] Hiermit ist die Bindung allgemeiner Deckungsmittel gemeint. Die Auswirkungen rechtlicher Normierungen auf gebührenpflichtige oder –fähige Bereiche läßt sich mit dem Zuschußbedarf nur begrenzt erfassen (siehe dazu die Erörterungen zum Einzelplan 7).

Unterstützend soll auf eine Arbeit von Junkernheinrich/Micosatt (1997) zurückgegriffen werden, in der eine abschnittsweise Betrachtung der Zuschußbedarfe der Verwaltungshaushalte von Kreisen, kreisfreien Städten sowie den kreisangehörigen Gemeinden vorgenommen wurde. Die Studie bezieht sich auf die Haushaltsjahre 1991-1993 und bildet Durchschnittswerte für die Zuschußbedarfe der laufenden Rechnung.

Auf der Kommunalebene sind in Nordrhein-Westfalen vier Typen von Gebietskörperschaften zu unterscheiden. Neben den Gemeinden, die sich in kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden unterscheiden lassen, sowie den Kreisen, sind auch die Landschaftsverbände als kommunale Aufgabenträger zu charakterisieren. Die Landschaftsverbände sind eine nordrhein-westfälische Besonderheit, obwohl auch andere Bundesländer über Gemeindeverbände höherer Ordnung verfügen (vgl. Mecking, 1995). Das oberste beschlußfassende Gremium der Landschaftsverbände, die Landschaftsverbandsversammlung, wird durch die Kreise und die kreisfreien Städte gewählt. Es findet also keine Direktwahl statt. Neben den Selbstverwaltungsaufgaben sind die Landschaftsverbände auch für verschiedene Bundes- und Landesaufgaben (insbesondere Fernstraßenbau und Unterhaltung) zuständig.

Es werden also die folgenden Gemeindetypen betrachtet:

- Kreisangehörige Gemeinden
- Kreisfreie Städte
- Kreise
- Landschaftsverbände[39]

In den kreisfreien Städten lebten 1975 ca. 46% und 1995 ca. 43% der Bevölkerung. Absolut nahm die Einwohnerzahl in NRW in diesem Zeitraum um 670.000 Einwohner zu. Im kreisangehörigen Raum kam es zu einer Zunahme um 1 Mio. Menschen, während in den kreisfreien Städten gut 400.000 Menschen weniger leben. Insgesamt ist NRW damit ein Zuzugsgebiet (vgl. Tabelle 12A im Anhang). Da die nachstehende Analyse primär von Pro-Einwohner-Daten ausgeht, spielen die Bevölkerungszahlen keine direkte Rolle.

Finanzwirtschaftlich haben Bevölkerungszu- oder –abnahmen jedoch einen Einfluß auf die Ausgaben und Einnahmen (vgl. Miera, 1994, S. 92). Es dürfte schwierig sein, kommunale Ausgaben im gleichen Tempo zu reduzieren, wie ein Bevölkerungsrückgang die Einnahmen verringert.[40] Bei einer starken Bevölke-

---

[39] Der finanzwirtschaftlich wenig bedeutsame Kommunalverband Ruhr wird statistisch den Landschaftsverbänden zugeordnet.
[40] Bei der Einkommensteuer ergibt sich aufgrund der Schlüsselzahlanpassungen allerdings ein time-lag von 3-5 Jahren.

rungszunahme sind tendenziell höhere Investitionsausgaben notwendig, um den wachsenden Infrastrukturanforderungen gerecht zu werden. Die Stadt-Umland-Problematik wird durch die „Stadtflucht“ verschärft.

Auch in diesem Kapitel werden die vorhandenen Daten nicht nach Konjunkturzyklen zusammengefaßt, da die vorliegende Studie strukturelle und langfristig wirkende Trends herausgearbeitet und interpretiert. Dabei läßt es sich nicht vermeiden, daß einzelne Werte, trotz der Durchschnittsbildung, konjunkturell verzerrt sein können. Es wurden vier Beobachtungszeiträume zu jeweils fünf Jahren zusammengefaßt. Für 1995/96 wurde eine Zusammenfassung der beiden Jahre vorgenommen.[41]

Für die hier untersuchte Problemstellung, inwiefern die kommunale Finanzentwicklung durch staatliche Regelungen negativ beeinflußt oder sogar weitgehend fremdbestimmt wurde, gilt es, geeignete Kriterien zu identifizieren, anhand derer eine solche Fragestellung geprüft werden kann. Betrachtet wird die Entwicklung von:

- Investitions- und Konsumausgaben
- Sozialleistungen
- Einzelplänen
- Ausgaben nach Pflichtigkeitsgraden
- Interkommunalen Verschiebungen

2. Die Entwicklung der Zuschußbedarfe

In diesem Abschnitt werden die Zuschußbedarfe aller vier nordrhein-westfälischen Gemeindetypen getrennt nach dem Verwaltungs- und dem Vermögenshaushalt betrachtet.

Die Tabellen 6.2-6.4 geben die finanzielle Entwicklung des kommunalen Gesamthaushalts[42] wieder. Es wurden dabei die Zuschußbedarfe aller vier Gemeindetypen zusammengefaßt und für den Vermögens- (VwH) und Verwal-

[41] Da ab 1995 der für NRW mit hohen Ausgaben verbundene gesamtdeutsche LFA praktiziert wird, ist die Haushaltssituation ab 1995 besonders angespannt und für die Gemeinden mit zusätzlichen Lasten (höhere Gewerbesteuerumlage) verbunden. Der Zweijahresdurchschnitt gibt die aktuellen Entwicklungstrends akzentuiert wieder.

[42] Im Gesamthaushalt werden die aggregierten Haushalte der kreisfreien Städte, kreisangehörigen Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände zusammengefaßt. Die hier verwendeten Tabellen beziehen sich auf die Zuschußbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8. Damit werden Zinszahlungen und besondere Finanzierungsvorgänge aus der Betrachtung ausgeschlossen.

tungshaushalt (VmH) getrennt sowie addiert ausgewiesen. Es werden sowohl die Gesamtwerte wie auch die Zuschußbedarfe nach Einzelplänen ausgewiesen.[43]

Wie die Tabellen 6.2-6.4 ausweisen, sind die gesamten Zuschußbedarfe in den Einzelplänen 1-8 um 119% im Verwaltungshaushalt sowie 42% im Vermögenshaushalt gestiegen.[44] Vergleichen wir die Beobachtungszeiträume IV und I, ergibt sich eine Verdoppelung der Zuschußbedarfe (VwH und VmH). Dabei stiegen die Ausgaben im EP 4 von 1975/79 bis 1990/94 weitaus am stärksten. Im EP 4 (Soziale Sicherung) werden insbesondere die Sozialhilfeausgaben sowie die Ausgaben für die Jugendhilfe inklusive der Kindergärten gebucht.

Tabelle 6.2: ZSB im VwH und VmH für alle kommunalen Gebietskörperschaften -Tausend DM-

	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995/96	Zunahme IV:I	Zunahme IV:III
EP 0	2.248.625	2.864.106	3.357.176	4.393.011	4.660.237	95,36%	30,85%
EP 1	800.791	1.078.821	1.213.123	1.620.078	1.636.479	102,31%	33,55%
EP 2	3.544.061	3.895.534	3.864.285	4.643.452	4.939.458	31,02%	20,16%
EP 3	898.396	1.278.938	1.657.412	2.094.894	2.099.068	133,18%	26,40%
EP 4	4.953.687	7.027.876	9.801.115	14.936.509	18.589.481	201,52%	52,40%
EP 5	1.907.278	2.166.402	2.267.176	2.602.947	2.371.310	36,47%	14,81%
EP 6	3.180.145	3.725.451	4.428.681	5.283.743	5.051.104	66,15%	19,31%
EP 7	1.189.098	1.526.165	1.724.009	2.739.695	1.921.074	130,40%	58,91%
EP 8	-153.128	-448.877	-869.547	-1.132.633	-1.116.689	639,67%	30,26%
Gesamt	18.568.953	23.114.417	27.443.430	37.181.695	40.151.522	100,24%	35,48%

Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

Der Zuschußbedarf für den Verwaltungshaushalt stieg wesentlich schneller als für den Vermögenshaushalt. Nur zwischen den Beobachtungszeiträumen III und IV nahm der Vermögenshaushalt stärker zu als der Verwaltungshaushalt. Absolut stiegen aber auch in diesem Fall die Zuschußbedarfe für den Verwaltungshaushalt mit ca. 8 Mrd. DM wesentlich stärker als die Zuschußbedarfe für die Investitionen (knapp 2 Mrd. DM).

[43] Es wird auch hier die nominelle Betrachtungsweise gewählt.

[44] In der Regel wird hier die langfristige Betrachtung, Vergleich der Zeiträume 1975/79 und 1990/94, angestellt.

2.1 Zuschußbedarfe der laufenden Rechnung

Nicht überraschend ist die stärkere Zunahme der Zuschußbedarfe der laufenden Rechnung im Vergleich zum Vermögenshaushalt. Diese Beobachtung wird durch die Ausführungen in Kapitel VII betätigt.

Die absoluten Zunahmen im zweiten und dritten Beobachtungsjahrfünft sowie 1995/96 gegenüber dem jeweils vorangehenden Zeitraum sind mit ca. 4 Mrd. DM nominal gleich hoch. Dies deutet darauf hin, daß die Konsolidierungspolitik Anfang der 1980er Jahre auch in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts fortgeführt wurde und die Verringerung der Steuerquote in den 1980er Jahren den Ausgabenspielraum der Gemeinden begrenzt hat.

Anfang der 1990er Jahre nahmen die Einnahmen im Vereinigungsboom überdurchschnittlich stark zu, gleichzeitig erhöhte sich auch die Kreditaufnahme. Die Gemeinden verhielten sich prozyklisch. Obwohl der Zweijahresdurchschnitt 1995/96 nur bedingt mit den 5-Jahreswerten vergleichbar ist, soll angemerkt werden, daß die gesamte ZSB-Zunahme auf die Entwicklung im EP 4 zurückzuführen ist.

Tabelle 6.3: ZSB im VwH für alle kommunalen Gebietskörperschaften
- in Tausend DM -

	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995/96	Zunahme IV:I	Zunahme IV:III
EP 0	2.044.937	2.610.393	3.095.287	4.035.343	4.342.931	97,33%	30,37%
EP 1	726.772	982.543	1.122.812	1.478.229	1.513.624	103,40%	31,65%
EP 2	2.602.200	3.284.272	3.398.575	3.853.441	3.928.335	48,08%	13,38%
EP 3	777.132	1.103.242	1.415.177	1.876.077	1.933.598	141,41%	32,57%
EP 4	4.699.589	6.776.838	9.541.761	14.342.047	18.039.022	205,18%	50,31%
EP 5	1.305.859	1.673.536	1.838.356	2.185.379	2.095.826	67,35%	18,88%
EP 6	2.223.632	2.832.764	3.498.672	4.292.867	4.405.419	93,06%	22,70%
EP 7	356.325	407.641	488.907	422.614	187.044	18,60%	-13,56%
EP 8	-664.595	-983.439	-1.465.356	-1.675.693	-1.885.017	152,14%	14,35%
Gesamt	14.071.851	18.687.791	22.934.191	30.810.305	34.560.781	118,95%	34,34%

Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

Die Zuschußbedarfe der einzelnen Aufgabenbereiche entwickeln sich extrem unterschiedlich. Der Einzelplan 7 verringert sogar seinen Steuerbedarf. Eine Sonderstellung nimmt der EP 8 ein, da er wachsende Überschüsse erwirtschaftet.

2.2 Zuschußbedarfe für die Kapitalrechnung

Obwohl die Kommunen von allen Verwaltungsebenen die größten Investoren sind, machen die Investitionen nur 13,92% (1995/96) bis 24,2% (1975/79) der gesamten Zuschußbedarfe aus. Dies liegt u.a. an den staatlichen Zweckzuweisungen, die den Bedarf an allgemeinen Deckungsmitteln (Steuern, Investitionspauschale) verringern. In der jüngsten Zeit haben viele Kommunen Gebäude und Grundstücke verkauft, um ihre Haushalte auszugleichen. Auch dies verringert den ZSB im Vermögenshaushalt. In 1995/96 gab es eine deutliche Rücknahme der Investitionen gegenüber 1990/94.[45] Die Zweckzuweisungen stagnierten dagegen in nominellen Werten zwischen dem ersten und dem vierten Beobachtungsjahrfünft (vgl. auch Kapitel VII).

Die hier vorgenommene Analyse basiert auf Nominalgrößen. In NRW lagen die gemeindlichen Infrastrukturausgaben in 1995/96 real deutlich unter dem Wert des ersten Beobachtungsjahrfünfts. Bei den kommunalen Investitionen in NRW gibt es bezogen auf die gesamten Zuschußbedarfe einen kontinuierlichen Abwärtstrend (vgl. Tabelle 6.4), der nur 1990/94 vorübergehend unterbrochen wurde.

Im ersten Beobachtungsjahrfünft wurden noch fast ein Viertel aller kommunalen Zuschußbedarfe durch Ausgaben im Vermögenshaushalt verursacht. 1990/94 machten die Investitionen noch ca. 17% der gesamten Zuschußbedarfe aus. 1995/96 waren es sogar nur noch 13,92 Prozent. Dieser Niedergang ist durch den „Ausreißer“ in 1995/96 etwas überzeichnet.[46] Aber auch der Vergleich der Fünfjahreszeiträume belegt die deutliche Veränderung der gemeindlichen Ausgabenstruktur.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, daß eine Ursache des Investitionsrückgangs im weitgehenden Abschluß des gemeindlichen Infrastrukturaufbaus zu suchen ist und viele Infrastrukturprojekte auf Widerstand in der Bevölkerung stoßen. Dies trifft in besonderer Weise auf den Straßenbau zu (vgl. Hanswillemenke/Rahmann, 1997, S. 50).

Nur noch in einzelnen Bereichen kommt es zu wachsenden Investitionsbedarfen. Straßenaus- und Schulgebäudeneubau sind nicht mehr in dem Maße notwendig, wie dies in den 1960ern und Anfang der 1970er Jahren der Fall war. Vereinzelte Zusatzbedarfe wie z.B. im Umweltschutzbereich (Abfall, Abwasser, etc.) stellen keine vergleichbaren Herausforderungen dar. Es ist auch zu berücksichtigen, daß durch die hohen Investitionsquoten in den 1960er Jahren und teilweise noch in

---

[45] Im EP 8 gab es 1995 sogar einen Überschuß im Vermögenshaushalt. Dieser war jedoch einmalig und kann nicht plausibel erklärt werden.

[46] Ob es sich dabei um eine außergewöhnlich niedrige oder trendkonforme Investitionshöhe handelt, kann nur durch die Betrachtung der Zahlen nach 1996 geklärt werden.

den 1970er Jahren erhebliche Folgekosten in den Verwaltungshaushalten entstanden (vgl. Bundesbank, 11/83, S. 26; Tergan, 1982, S. 407f.), die die Investitionsquote verringern.

Der heutige Investitionsschwerpunkt liegt eindeutig beim Ersatz- und nicht beim Neubedarf. So kommt eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik zu dem Ergebnis, daß in den 1990er Jahren fast zwei Drittel der Investitionen für die Substanzerhaltung und den Ersatz abgängiger Objekte benötigt werden, während nur noch 36% der Investitionen für die Erweiterung der Infrastruktur aufgewendet werden müssen (vgl. Reidenbach u.a., 1992, S. 274).

Das starke Investitionswachstum im letzten Beobachtungsjahrfünft gegenüber 1985/89 lag im wesentlichen am Einzelplan 7 (öffentliche Einrichtungen), in dem die gestiegenen Umweltschutzbestimmungen im Bereich Abwasser und Abfall ihren investiven Niederschlag gefunden haben dürften.[47] Prozentual am stärksten stieg der Einzelplan 4 (Soziale Sicherung). Hierbei spielten vor allen Dingen die Ausgaben für den Kindergartenbau und die Altenpflegeeinrichtungen eine ausschlaggebende Rolle (vgl. Reidenbach u.a., 1992, S. 271). Beide Aufgabenbereiche unterliegen einer zunehmenden gesetzlichen Normierung.

Tabelle 6.4: ZSB im VmH für alle kommunalen Gebietskörperschaften (in Tausend DM bzw. Prozent)

	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995/96	Zunahme IV:I	Zunahme IV:III
EP 0	203.688	253.713	261.889	357.667	317.306	75.60%	36.57%
EP 1	74.019	96.278	90.311	141.849	122.856	91.64%	57.07%
EP 2	941.861	611.263	465.710	790.011	1.011.124	-16.12%	69.64%
EP 3	121.264	175.696	242.235	218.816	165.470	80.45%	-9.67%
EP 4	254.098	251.039	259.354	594.462	550.459	133.95%	129.21%
EP 5	601.419	492.866	428.820	417.568	275.485	-30.57%	-2.62%
EP 6	956.513	892.687	930.009	990.876	645.685	3.59%	6.54%
EP 7	832.773	1.118.524	1.235.102	2.317.081	1.734.030	178.24%	87.60%
EP 8	511.467	534.561	595.809	543.060	768.328	6.18%	-8.85%
Gesamt	4.497.101	4.426.625	4.509.239	6.371.390	5.590.741	41.68%	41.30%
v.H. *	24,22%	19,15%	16,43%	17,14%	13,92%		

* Anteil der investiven Zuschußbedarfe an den gesamten Zuschußbedarfen in NRW; Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

[47] Die Gebühreneinnahmen durch kalkulatorische Kosten (Abschreibungen, Zinsen) erhöhen die Einnahmen des Verwaltungshaushalts. Höhere Investitionen führen in den gebührenfinanzierten Bereichen daher zu höheren Zuschußbedarfen im Vermögenshaushalt (sofern keine Zweckzuweisungen oder Beiträge vereinnahmt werden) und zu höheren Ausgaben (Zinsen, sonstige Folgekosten) im Verwaltungshaushalt.

In nominalen Größen wurde 1995/96 in den NRW-Gemeinden weniger investiert als im Durchschnitt des vierten Beobachtungsjahrfünfts. Im Vergleich zum ersten Beobachtungsjahrfünft erhöhten sich die investiven Zuschußbedarfe um etwas mehr als 1 Mrd. DM. Real bedeutet dies eine Verringerung der kommunalen Investitionstätigkeit.

Auffällig ist die Dominanz der Zuschußbedarfe des EP 7 (Öffentliche Einrichtungen). Mehr als ein Drittel der Zuschußbedarfe in 1990/94 werden dort verbucht. Im Vergleich zu 1975/79 ist das fast eine Verdoppelung des damaligen Anteils von ca. 18 Prozent. Der hohe ZSB im Vermögenshaushalt führt im Verwaltungshaushalt zu erheblichen Einnahmen, da es sich primär um kostenrechnende Einrichtungen mit einem hohen Gebührendeckungsgrad handelt. Nach den DST-Schätzungen liegen die Deckungsgrade im Bereich der Abfall- und Abwasserbeseitigung bei etwa 90 Prozent (Karrenberg/ Münstermann, 1996, S. 154).

3. Kommunalhaushalte nach Gemeindetypen

In diesem Abschnitt werden die gesamten Zuschußbedarfe der kommunalen Haushalte nach Gemeindetypen getrennt betrachtet.[48] Aufgrund der Wichtigkeit der Investitionen und ihrer seismographischen Qualität für die kommunale Finanzsituation werden die Zuschußbedarfe für diese Ausgabenart separat dargestellt.

3.1 Kreisfreie Städte

Während sich der ZSB im Gesamthaushalt im Langfristvergleich (I/IV) um 84% erhöht, kommt es bei den Investitionen nur zu einer Steigerung um 35 Prozent. Am stärksten steigt die Ausgabenbelastung im Bereich Soziale Sicherung. Ebenfalls überdurchschnittlich sind die Zuschußbedarfe im EP 7 gestiegen. Dies ist allein auf die Zunahme im Vermögenshaushalt zurückzuführen. Deutlich gestiegen sind die Mehreinnahmen (negativer Zuschußbedarf) im EP 8.

Auffällig ist die geringe Zunahme des Zuschußbedarfs für schulische Aufgaben. Hier gab es durchgängig erfolgreiche Konsolidierungsbemühungen, allerdings auch abnehmende Schülerzahlen (vgl. Tabelle 6.18).

---

[48] Es werden die Werte pro Einwohner betrachtet, um die Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Gemeindetypen herzustellen. Bei der Gesamtbetrachtung wird teilweise auf die Gesamtdaten zurückgegriffen.

Tabelle 6.5: Kreisfreie Städte: Durchschnittlicher ZSB pro Einwohner sowie Steigerungsraten (VwH und VmH in DM bzw. Prozent)							
	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995	Zunahme IV:I	Zunahme IV:III
EP 0	116,49	147,98	177,08	228,05	240,83	95,77%	28,78%
EP 1	58,26	75,22	87,23	115,39	120,40	98,06%	32,28%
EP 2	194,37	207,82	208,18	235,11	237,30	20,96%	12,94%
EP 3	81,34	116,61	149,71	175,71	174,91	116,01%	17,37%
EP 4	242,77	326,31	480,20	670,45	839,65	176,17%	39,62%
EP 5	116,30	137,23	151,76	167,27	153,55	43,83%	10,22%
EP 6	185,73	208,71	248,18	281,27	266,58	51,44%	13,33%
EP 7	58,54	68,73	85,99	137,14	100,13	134,24%	59,47%
EP 8	10,97	-7,94	-42,96	-51,33	-136,91	-567,75%	19,47%
Gesamt	1064,78	1280,66	1545,36	1959,07	1996,43	83,99%	26,77%
Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.							

Investitionen

Insbesondere im EP 5 (Sport, Erholung und Gesundheit) und EP 2 (Schulen) wird deutlich weniger investiert als im ersten Beobachtungszeitraum. Im Schulbereich wurde jedoch 1990/94 eine Trendwende gegenüber dem Tiefstand der 1980er Jahre verzeichnet. Auch die Zuschußbedarfe für den Wohnungsbau und die Verkehrsinvestitionen gehen absolut zurück (EP 6). Dies dürfte für die Erhe-

Tabelle 6.6: Kreisfreie Städte: Durchschnittlicher ZSB pro Einwohner sowie Steigerungsraten (VmH in DM bzw. Prozent)							
	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995	Zunahme IV:I	Zunahme IV:III
EP 0	9,36	10,65	11,99	16,61	13,74	77,51%	38,54%
EP 1	4,44	4,42	3,92	7,18	6,73	61,78%	83,16%
EP 2	49,32	29,37	22,09	34,61	38,86	-29,82%	56,65%
EP 3	9,13	14,99	19,44	15,12	11,68	65,63%	-22,25%
EP 4	17,06	14,15	14,98	24,92	20,98	46,06%	66,31%
EP 5	31,64	26,34	26,08	22,09	14,23	-30,21%	-15,30%
EP 6	52,67	41,53	42,94	42,14	27,36	-19,98%	-1,87%
EP 7	40,54	52,83	65,84	121,98	110,42	200,90%	85,26%
EP 8	47,86	53,80	60,96	68,51	-21,44	43,15%	12,38%
Gesamt	262,00	248,07	268,25	353,15	222,56	34,79%	31,65%
Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.							

bung der Gewerbesteuer problematisch sein, da der Äquivalenzaspekt, der sich sehr stark in den Verkehrsinvestitionen niederschlägt, verletzt wird. Die höchsten Steigerungswerte verzeichnet der primär gebührenfinanzierte EP 7.

In 1995 kommt es zu einer signifikanten Verringerung der Zuschußbedarfe für Investitionen. Absolut liegt der Wert unter dem Nominalwert von 1975/79.

3.2. Kreisangehörige Gemeinden

Wie Tabelle 6.7 ausweist, lag der ZSB für die kreisangehörigen Gemeinden in NRW 1995 bei DM 1.114 für die Einzelpläne 0 bis 8. Auffällig ist dabei die durchgängig überschüssige Gestaltung des EP 8. In ihm werden die wirtschaftlichen Unternehmen und das (Grund-) Vermögen der Gemeinden finanziell abgebildet.[49]

Die größten Steigerungsraten treten im Einzelplan 4 auf, der in den kreisangehörigen Gemeinden keine Sozialhilfeausgaben beinhaltet. Für die mittleren und größeren kreisangehörigen Gemeinden mit eigenem Jugendamt sind die Aufwendungen für Kindergärten signifikant.[50] Die absoluten Zuschußbedarfe betragen jedoch nur ein Viertel des Niveaus der kreisfreien Städte.

Überraschend stark sind im Langfristvergleich (I/IV) die Zuschußbedarfe für den Einzelplan 3 (Kultur) und im Verwaltungshaushalt für das Verkehrs- und Wohnungswesen gestiegen. Im EP 6 macht sich allerdings im Laufe der 1980er eine gewisse Sättigung bemerkbar, die im Falle der Investitionen sogar zu sinkenden Zuschußbedarfen führt. Ebenso ergeht es dem Aufgabenbereich Sport und Erholung (EP 5), der in den 1970er Jahren noch über 11% der Zuschußbedarfe verursacht hat und 1990/94 auf einen Anteil von weniger als 10% zurückgeht.

---

[49] Der Einzelplan 8 „Wirtschaftliche Unternehmen, etc." erzielt durch die Konzessionsabgaben sowie die möglichen Gewinnausschüttungen regelmäßig Überschüsse. Von den wirtschaftlichen Unternehmen sind die sogenannten hoheitlichen Tätigkeiten wie Abwasserentsorgung und Müllabfuhr (EP 7) zu unterscheiden, die kostendeckend sein sollen, jedoch keine Gewinne erzielen dürfen.

[50] Bei den kleineren Gemeinden fällt die Jugendamtsaufgabe der Kreisebene zu. Für mittlere kreisangehörige Gemeinden gibt es unterschiedliche Regelungen.

Tabelle 6.7: Kreisangehörige Gemeinden: Durchschnittlicher ZSB pro Einwohner sowie Steigerungsraten (DM bzw. Prozent)							
	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995	Zunahme IV:I	Zunahme IV:III
EP 0	107,98	137,34	162,66	195,71	198,78	81,24%	20,32%
EP 1	30,13	42,31	48,59	60,07	60,88	99,38%	23,63%
EP 2	180,66	196,52	198,49	229,68	253,66	27,13%	15,71%
EP 3	19,79	29,68	41,56	52,52	49,68	165,37%	26,36%
EP 4	46,01	79,91	112,00	183,61	232,24	299,08%	63,94%
EP 5	77,50	92,52	95,89	102,08	91,26	31,71%	6,45%
EP 6	143,39	173,76	205,54	233,44	221,91	62,80%	13,58%
EP 7	76,04	100,84	109,52	162,55	120,31	113,76%	48,42%
EP 8	-23,20	-41,64	-57,56	-75,88	-114,23	227,10%	31,84%
Gesamt	658,31	811,24	916,69	1143,77	1114,49	73,74%	24,77%
Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.							

Investitionen

Über den ganzen Zeitraum betrachtet, ergibt sich eine Stagnation der investiven Zuschußbedarfe. Nur der Beobachtungszeitraum IV fällt durch eine deutlich überdurchschnittliche Investitionstätigkeit aus dem Rahmen. Innerhalb des Vermögenshaushalts der kreisangehörigen Gemeinden ergibt sich eine signifikante Strukturverschiebung: Weniger für die Schulen,[51] mehr für die öffentlichen Einrichtungen (EP 7) und Soziales.

Der Schwerpunkt der Investitionstätigkeit liegt im Aufgabenbereich „Öffentliche Einrichtungen“ (EP 7). Im ersten Beobachtunszeitraum liegen die Zuschußbedarfe zwar kaum höher als in den Einzelplänen 2 und 6, sie steigen jedoch bis 1990/94 deutlich an und begründen im Zeitraum IV über 40% der investiven Zuschußbedarfe. Auch in 1995 liegen sie trotz Abnahme mit fast 40% immer noch weit höher als im Ausgangsjahrfünft. Der prozentuale Zuwachs der Investitionsausgaben im EP 4 ist deutlich höher als im Einzelplan 7. Aufgrund der geringen Ausgangsbasis machen die Zuschußbedarfe in 1990/94 dennoch nur ein Fünftel des EP 7-Wertes aus.

Im Einzelplan 5 kommt es sogar zu einem Rückgang der nominellen Zuschußbedarfe. 1975/79 wurden noch fast 13% der investiven Zuschußbedarfe im EP 5 vermeldet. Im vierten Beobachtungszeitraum halbiert sich dieser Anteil. 1995 ist ein nochmaliger Rückgang zu verzeichnen. Auch die Einzelpläne 2 und 6 ver-

[51] Dies gilt insbesondere für die 1980er Jahre, aber nur eingeschränkt ab 1990.

melden Abnahmen der Zuschußbedarfe. Im Schulbereich zeichnete sich allerdings eine Trendwende ab.

Tabelle 6.8: Kreisangehörige Gemeinden: Durchschnittlicher ZSB pro Einwohner sowie Steigerungsraten (VmH in DM bzw. Prozent)

	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995	Zunahme IV:I	Zunahme IV:III
EP 0	9,24	10,89	12,83	15,74	12,65	70,25%	22,70%
EP 1	3,67	6,04	5,91	7,67	7,18	108,97%	29,95%
EP 2	47,43	28,99	24,28	43,10	63,49	-9,13%	77,50%
EP 3	3,80	4,40	7,21	6,49	3,19	70,59%	-10,03%
EP 4	5,97	6,64	7,72	25,03	19,79	318,95%	224,27%
EP 5	28,31	25,71	21,03	20,00	13,96	-29,35%	-4,91%
EP 6	53,11	52,12	51,42	49,96	35,42	-5,94%	-2,84%
EP 7	54,34	73,83	75,50	129,21	92,06	137,77%	71,13%
EP 8	12,14	12,13	15,38	6,68	-15,03	-44,98%	-56,58%
Gesamt	218,03	220,74	221,28	303,87	232,70	39,37%	37,33%

Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

3.3 Kreise

Im Verwaltungshaushalt der Kreise sind über 50% der Zuschußbedarfe durch die Ausgaben des Einzelplans 4 begründet. Dies entspricht in etwa der Verteilung bei Junkernheinrich/Micosatt (vgl. Tabelle 34A). Wenn wir die Gewichtung der Tabelle 34A für den EP 4 in 1990/94 zugrunde legen, sind die Zuschußbedarfe im EP 4 zu ca. zwei Dritteln durch die Sozialhilfeausgaben des kreisangehörigen Raums verursacht. Die Ausgaben für die Jugendhilfe und Kindergärten machen ein weiteres Viertel der Ausgaben aus.

Insgesamt nehmen die Zuschußbedarfe zwischen 1990/94 und 1975/79 um etwas mehr als 100 Prozent zu. Die Zunahme erfolgt kontinuierlich über die gesamten 20 Jahre in fast allen Aufgabenbereichen. Am höchsten ist der prozentuale Zuwachs im EP 3. Aufgrund der geringen absoluten Ausgangshöhe ist dies jedoch nicht signifikant. Auch der Bereich Soziale Leistungen (EP 4) wächst kaum überdurchschnittlich.

Auffällig ist die Entwicklung in 1995. Fast alle Einzelpläne stagnieren gegenüber dem vorherigen Beobachtungsjahrfünft. Im EP 7 und noch deutlicher im EP 8 kommt es zu Rückgängen. Mit 50 DM pro Einwohner steigt der ZSB im EP 4 um 10 DM stärker als der Zuschußbedarf aller Einzelpläne.

Tabelle 6.9: Kreise: Durchschnittlicher ZSB pro Einwohner sowie Steigerungsraten (DM bzw. Prozent)							
	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995	Zunahme IV:I	Zunahme IV:III
EP 0	29,71	39,57	42,35	53,17	59,03	78,98%	25,56%
EP 1	7,39	12,03	12,15	14,54	12,20	96,88%	19,66%
EP 2	29,58	38,81	38,30	42,13	42,72	42,42%	10,00%
EP 3	3,06	4,37	6,53	9,32	9,09	205,02%	42,76%
EP 4	117,13	137,79	185,80	241,37	291,07	106,07%	29,91%
EP 5	15,85	19,35	20,80	25,36	23,98	60,01%	21,91%
EP 6	23,74	30,55	40,93	52,23	50,29	120,05%	27,62%
EP 7	3,01	5,60	6,08	7,88	3,63	162,08%	29,62%
EP 8	-3,40	0,31	-0,57	7,67	1,38	*-325,89%*	*-1450,44%*
Gesamt	226,06	288,38	352,37	453,68	493,38	100,69%	28,75%
Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.							

Außer in den Einzelplänen 3 und 4 wachsen im langfristigen Vergleich noch die Zuschußbedarfe im Einzelplan 6 (Wohnen, Verkehr) überproportional. Dies gilt bis 1990/94. 1995 liegt der Zuschußbedarf knapp unter dem vorherigen Durchschnittswert.

Positiv entwickelten sich die Ausgabe- und Einnahmedaten im Einzelplan 7, die im Durchschnitt der 1990er Jahre einen Deckungsbeitrag zum Verwaltungshaushalt leisten konnten (vgl. Tabelle 42A). Dies kontrastiert zu der Gemeindeebene, die dort Nettomehrausgaben zu verbuchen hatte. Einer der Gründe dürfte in den Gebühreneinnahmen aufgrund der Abschreibungen liegen. Aufgrund der fehlenden Konzessionseinnnahmen konnten die Kreise den EP 8 häufig nur negativ abschließen.

Investitionen

Die Kreise investieren wenig. Bezogen auf die Zuschußbedarfe für den Verwaltungs- und Vermögenshaushalt ergibt sich in 1990/94 ein Anteil von 12 Prozent. Dies ist im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden (26,6%) bzw. den kreisfreien Städten (18%) zu sehen. Die Zuschußbedarfe im VmH sind in den letzten 21 Jahren nominal leicht gestiegen, insbesondere im Beobachtungszeitraum IV.

Tabelle 6.10: Kreise: Durchschnittlicher ZSB pro Einwohner sowie Steigerungsraten (VmH in DM bzw. Prozent)							
	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995	Zunahme IV:I	Zunahme IV:III
EP 0	4,51	7,05	4,09	5,61	9,13	24,53%	37,19%
EP 1	0,59	0,64	0,61	1,07	1,27	82,08%	75,20%
EP 2	9,70	10,20	6,31	6,97	6,30	-28,17%	10,37%
EP 3	0,39	0,45	0,87	1,24	1,04	213,21%	42,62%
EP 4	5,78	5,14	4,81	6,46	7,13	11,72%	34,15%
EP 5	2,04	2,08	1,80	1,96	0,76	-3,92%	8,76%
EP 6	2,33	1,80	2,88	6,00	5,10	157,64%	108,42%
EP 7	1,25	2,47	4,11	10,49	7,31	735,95%	155,33%
EP 8	-0,07	0,59	-1,47	-2,23	-10,70	2958,23%	52,08%
Gesamt	26,52	30,42	24,01	37,56	27,34	41,64%	56,40%
Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.							

Investitionsschwerpunkte für die Kreise stellen die Aufgabenbereiche „Öffentliche Einrichtungen“ (z.B. Abfallentsorgung) mit stark steigender Tendenz sowie Schulen und Soziale Sicherung dar. Im Einzelplan 8 gibt es im Regelfall einen Überschuß (negativer Zuschußbedarf).

3.4 Landschaftsverbände

Gemessen an den Zuschußbedarfen des Verwaltungshaushaltes der Landschaftsverbände handelt es sich um Sozialverbände. Die Sozialhilfeausgaben dominieren den EP 4 und den gesamten Etat.[52] Zuschußbedarfe für Straßen, Kultur u.a. fallen dagegen kaum ins Gewicht.

Messen wir die Zuschußbedarfe der Landschaftsverbände im Langfristvergleich, wird die „Mutation“ zum Sozialverband noch deutlicher: machten 1975/79 die Zuschußbedarfe im EP 4 „nur“ 75 % der gesamten Zuschußbedarfe aus, stieg dieser Wert im Zeitraum 1990/94 auf 87,6 % an. Mit anderen Worten: fast 95% des ZSB-Anstiegs der Landschaftsverbände ist durch die Zunahme der Sozialausgaben hervorgerufen worden.

---

[52] Die Zuschußbedarfe des EP 4 verursachen 91,2% der Zuschußbedarfe der laufenden Rechnung (1995). Die Sozialhilfeausgaben verursachten wiederum 96,5 Prozent dieser Zuschußbedarfe.

Tabelle 6.11: Landschaftsverbände: Durchschnittlicher ZSB pro Einwohner sowie Steigerungsraten (DM bzw. Prozent)

	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995	Zunahme IV:I	Zunahme IV:III
EP 0	3,83	4,90	7,48	10,28	10,94	168,49%	37,50%
EP 1	0,00	0,00	0,06	0,13	0,15	0,00%	134,33%
EP 2	4,75	6,61	6,28	8,46	8,09	78,13%	34,59%
EP 3	3,21	4,69	6,39	8,50	9,25	164,29%	32,90%
EP 4	91,17	148,71	207,17	319,44	391,08	250,38%	54,19%
EP 5	8,00	4,62	3,28	3,73	4,00	-53,43%	13,74%
EP 6	10,88	13,37	16,97	17,32	20,20	59,24%	2,04%
EP 7	-0,02	0,32	0,17	0,07	0,02	-558,35%	-58,20%
EP 8	0,44	-0,17	-0,36	-3,40	-3,88	-879,12%	831,81%
Gesamt	122,26	183,05	247,44	364,52	439,83	198,15%	47,32%

Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

Diese Ergebnisse sind durch die fast vollständige Kommunalisierung der Sozialausgaben nach dem BSHG in NRW zu erklären. In anderen Bundesländern beteiligt sich die Landesebene zumindest teilweise an den BSHG-Ausgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe bzw. ist das Land selbst der Träger der überörtlichen Sozialhilfe. In NRW wirkt das Land an der Finanzierung dieser Ausgaben nicht mit (vgl. Kapitel VII). Die Zunahme der Zuschußbedarfe der Landschaftsverbände ist mit 198 Prozent doppelt so hoch wie beim Durchschnitt der kommunalen Gebietskörperschaften.

Investitionen

Zuschußbedarfe für Investitionen spielen bei den Landschaftsverbänden kaum eine Rolle. Vermögensausgaben z.B. für Straßen und die Jugendpflege fallen bei der Gesamtheit der Aufgaben nicht ins Gewicht. Absolut wird am meisten im EP 6 (Schwerpunkt Straßenbau) investiert. Im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften, die 1990/94 mit 353 DM (kreisfreie Städte) bzw. 304 DM (kreisangehörige Gemeinden) und 38 DM (Kreise) pro Kopf deutliche Anteile ihrer Finanzen im Vermögenshaushalt einstellen, sind die Landschaftsverbände eher „Konsumverbände". Ihr Zuschußbedarf im Vermögenshaushalt liegt bei nur 16 DM. Hierbei muß jedoch berücksichtigt werden, daß Investitionen in Bundesfernstraßen und Landesstraßen zwar von den Landschaftsverbänden getätigt werden, jedoch aufgrund der weitgehenden Drittfinanzierung nicht zu Zuschußbedarfen führen.

Tabelle 6.12: Landschaftsverbände: Durchschnittlicher ZSB pro Einwohner sowie Steigerungsraten (VmH in DM bzw. Prozent)

	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995	Zunahme IV:I	Zunahme IV:III
EP 0	0,20	0,26	0,86	1,03	1,21	420,85%	19,80%
EP 1	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,00%	339,76%
EP 2	1,60	1,18	0,89	1,54	1,32	-4,21%	72,59%
EP 3	0,67	1,01	1,41	1,57	1,75	133,88%	11,57%
EP 4	0,71	1,96	1,86	5,18	3,60	624,89%	177,71%
EP 5	4,30	1,91	1,34	1,79	1,78	-58,32%	33,45%
EP 6	1,91	4,13	6,14	6,53	6,63	242,46%	6,29%
EP 7	0,06	0,09	0,06	-0,03	0,00	-149,58%	-155,20%
EP 8	1,57	0,50	1,10	-0,90	-1,41	-157,31%	-181,42%
Gesamt	11,03	11,03	13,67	16,71	14,89	51,57%	22,26%

DM pro Einwohner; Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

3.5 **Gesamtbetrachtung**

Die Zuschußbedarfe der kreisfreien Städte haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten stärker erhöht als im kreisangehörigen Raum. Dies ist durch die höhere Wachstumsdynamik im Verwaltungshaushalt verursacht worden. Der ZSB im Vermögenshaushalt ist im Vergleich zum kreisangehörigen Raum durchschnittlich gewachsen.

Im kreisangehörigen Raum[53] hat es eine leichte Verschiebung zugunsten der Kreisebene gegeben. Während die kreisangehörigen Gemeinden (1990/94 gegenüber 1975/79) im Vergleich zu den kreisfreien Städten im Verwaltungshaushalt weniger Mittel veranschlagten, nahmen die Kreis-Zuschußbedarfe schneller als die ZSB der kreisfreien Städte zu. Insgesamt beliefen sich die Zuschußbedarfe des kreisangehörigen Raums auf 81,5% (1990/94) des Niveaus der kreisfreien Städte. Dies waren 1,5 Prozentpunkte weniger als 1975/79.

Im Vermögenshaushalt schwankte die Relation zwischen kreisangehörigen Raum und kreisfreien Städten. Hier kam es im Langfristvergleich zu einer leichten relativen Abnahme der kreisfreien Städte. 1995 kam es zu deutlich höheren Zuschußbedarfen des kreisangehörigen Raums.

[53] Die Kreise und die kreisangehörigen Gemeinden werden zum kreisangehörigen Raum zusammengefaßt. Damit werden ihre Zuschußbedarfe mit den kreisfreien Städten vergleichbar.

Deutlich überdurchschnittlich nahmen die Zuschußbedarfe der Landschaftsverbände zu. Während 1975/79 die Landschaftsverbände nur ein ZSB-Niveau von 11,5% (Verwaltungshaushalt) der kreisfreien Städte erreichten, lag dieser Wert 1990/94 bei 18,6 Prozent. Im Vermögenshaushalt kam es zu einer leicht überproportionalen Steigerung der Landschaftsverbände.

Die Daten weisen auf eine Hochzonung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung hin. Insbesondere die kreisangehörigen Gemeinden verloren, gemessen an den Zuschußbedarfen pro Einwohner, an Bedeutung.[54]

Tabelle 6.13: Relative Zuschußbedarfe der kommunalen Gebietskörperschaften

	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995
Verwaltungshaushalt					
Kreisfrei*	1.064,78 DM	1.280,66 DM	1.545,36 DM	1.959,07 DM	1.996,43 DM
Gemeinden	61,83%	63,35%	59,32%	58,38%	55,82%
Kreise	21,23%	22,52%	22,80%	23,16%	24,71%
Kreisange-hörig	83,06%	85,86%	82,12%	81,54%	80,54%
Landschafts-verbände	11,48%	14,29%	16,01%	18,61%	22,03%
Vermögenshaushalt					
Kreisfrei	262,00 DM	248,07 DM	268,25 DM	353,15 DM	222,56 DM
Gemeinden	83,22%	88,98%	82,49%	86,05%	104,56%
Kreise	10,12%	12,26%	8,95%	10,64%	12,28%
Kreisan-gehörig	93,34%	101,25%	91,44%	96,68%	116,84%
Landschafts-verbände	4,21%	4,45%	5,10%	4,73%	6,69%

*Zuschußbedarfe pro Einwohner; ZSB der kreisfreien Städte gleich 100 Prozent; Kreisangehörig =Kreisangehöriger Raum addiert; Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

Eine vergleichbare Entwicklung verzeichnen die Schlüsselzuweisungen. Erhielten die kreisangehörigen Gemeinden 1975/79 noch über 50 DM pro Einwohner mehr an Schlüsselzuweisungen als die kreisfreien Städte, so mußten sie 1995/96 mit über 200 DM weniger auskommen als ihre kreisfreien Pendants. Während sich die Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte fast

[54] Folgende prozentuale Zunahmen der gesamten Zuschußbedarfe wurden zwischen 1975/79 und 1990/94 verzeichnet: Landschaftsverbände plus 198, Kreisverwaltungen plus 101, Kreisfreie Städte plus 84 und kreisangehörige Gemeinden plus 74 Prozent.

verdoppelten, nahmen die Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden nur um knapp 60 Prozent zu.

Auch für die Kreise und für die Landschaftsverbände nahmen die Schlüsselzuweisungen unterdurchschnittlich zu. Beide Gebietskörperschaftsgruppen konnten trotzdem eine höhere Zunahme verzeichnen als die kreisangehörigen Gemeinden. Die Landespolitik hat in der Vergangenheit die finanziellen Probleme der größeren Städte höher gewichtet. Diese Entwicklung ist teilweise auf die wirtschaftlichen und steuerlichen Probleme der kreisfreien Städte zurückzuführen. Insgesamt stiegen die Schlüsselzuweisungen zwischen 1975/79 und 1990/94 stärker als die Zuschußbedarfe. Wird jede Kommunalebene separat betrachtet, trifft dies nur auf die kreisfreien Städte zu.

Tabelle 6.14: Verteilung der Schlüsselzuweisungen in NRW nach Gemeindetypen (DM pro Einwohner bzw. Prozent)

Gemeindetyp	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995/96	Zunahme IV:III	Zunahme IV:I
Kreisfrei	172	277	354	501	582	41,93%	191,28%
Gemeinden	226	294	350	356	360	1,71%	57,52%
Kreise	61	85	98	113	119	15,31%	85,25%
Landschafts-verbände	30	45	55	65	69	18,18%	116,67%
Durchschnitt	265	379	462	548	592	18,61%	106,79%

In DM pro Einwohner; Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

Dieser Tatbestand darf aber nicht überbewertet werden, da die Zuschußbedarfe bei einer stärkeren Anhebung der Zweckzuweisungen weniger stark gestiegen wären. Wären die Zuweisungen in NRW nicht zugunsten der Schlüsselzuweisungen umgeschichtet worden, hätten sich Zuschußbedarfe, Steuern und Schlüsselzuweisungen vermutlich gleichmäßiger entwickelt.

Die Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden nehmen pro Einwohner deutlich stärker zu als die Einnahmen in den kreisfreien Städten. Absolut ist die Zunahme vergleichbar hoch. Die unterschiedliche Entwicklung der Schlüsselzuweisungen ist zum großen Teil durch diesen Sachverhalt erklärbar. Die schon in den 1970er Jahren geringen Steuereinnahmen der Kreise nehmen zwischen 1990/96 nominal ab. Die Landschaftsverbände haben keine originären Steuereinnahmen.

Tabelle 6.15: Steuereinnahmen von Städten, Gemeinden und Kreisen (DM pro Einwohner bzw. Prozent)

	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995/96	Zunahme IV:I	Zunahme IV:III
Kreisfreie Städte	1.010,12	1.138,82	1.432,18	1.663,33	1.721,45	64,67%	16,14%
Kreisangehörige Gemeinden	650,84	793,68	1.027,70	1.313,28	1.340,55	101,78%	27,79%
Kreise	14,54	26,09	12,98	1,44	1,56	-90,07%	-88,87%
NRW Durchschnitt	822,44	961,71	1.211,70	1.464,77	1.502,33	78,10%	20,89%

Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

4. Zuschußbedarf nach Einzelplänen und Pflichtigkeit

4.1 Zuschußbedarf nach Einzelplänen

In diesem Abschnitt werden die Einzelpläne des kommunalen Gesamthaushalts in NRW analysiert. Die Verwaltungs- und Vermögens- sowie Gesamthaushalte werden separat betrachtet. Die Untersuchung in diesem Abschnitt dient der Herausarbeitung des Grades der Fremdbestimmung der kommunalen Finanzentwicklung.

Einzelplan 0: Allgemeine Verwaltung

In diesem Einzelplan werden die Verwaltungsgemeinkosten (Gemeindeorgane, Hauptämter, etc.) abgedeckt. Eine Zuordnung in freiwillige und pflichtige Aufgaben erscheint nicht möglich, da vielfältige Aufgabenspektren wahrgenommen werden. Im Einzelplan 0 werden die Grundlagen für das kommunale Wirken geschaffen (vgl. Hardt, 1995, S. 150f.).[55]

Der Zuschußbedarf im konsumtiven Bereich des EP 0 ist im Vergleich zum gesamten Zuschußbedarf leicht unterdurchschnittlich gewachsen. Im VmH ist eine überdurchschnittliche Entwicklung zu verzeichnen. Im letzten Beobachtungsjahrfünft machen die Zuschußbedarfe des EP 0 fast 12 Prozent des gesamten Zuschußbedarfs der kommunalen Haushalte aus (VmH + VwH).

[55] Nur das Standesamt gibt direkt Leistungen an die Bürgerschaft ab.

Tabelle 6.16 : Anteil des „Einzelplans 0“ am Kommunalhaushalt					
	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995/96
VwH	14,53%	13,97%	13,50%	13,10%	12,57%
VmH	4,53%	5,73%	5,81%	5,61%	5,68%
Gesamt	12,11%	12,39%	12,23%	11,81%	11,61%
Anteil am jeweiligen Teilhaushalt; Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.					

Damit kann eine weitgehende Konstanz der ZSB-Anteile festgestellt werden. Der Schwerpunkt liegt eindeutig im konsumtiven Bereich.

Die kreisfreien Städte haben geringere Zuschußbedarfe als der kreisangehörige Raum. Dies ist ein Indiz für vorhandene economies of scale und die Kosten der Doppelverwaltung.[56]

Einzelplan 1: Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Im EP 1 werden die Ausgaben für die Öffentliche Sicherheit und Ordnung abgebildet. Hierbei handelt es sich u.a. um das Ausländeramt, den Feuer- und Katastrophenschutz, das Ordnungsamt sowie den Rettungsdienst. Ein signifikanter Teil dieser Ausgaben kann durch spezielle Entgelte refinanziert werden.

[56] 1990/94 lag der ZSB in den kreisfreien Städten bei 228 DM während die kreisangehörigen Gemeinden 195 DM verausgabten. Die Kreise verzeichneten Zuschußbedarfe in Höhe von 53 DM (vgl. Tabellen 6.5, 6.7 und 6.9).

Tabelle 6.17: Anteil des „Einzelplans 1“ am Kommunalhaushalt					
	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995/96
VwH	5,16%	5,26%	4,90%	4,80%	4,38%
VmH	1,65%	2,17%	2,00%	2,23%	2,20%
Gesamt	4,31%	4,67%	4,42%	4,36%	4,08%
Anteil am jeweiligen Teilhaushalt; Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.					

Als Ausgabenposten spielt der EP 1 nur eine untergeordnete Rolle. Nicht einmal 4,4% (1990/94) der gesamten Zuschußbedarfe werden hier verursacht. Auch das Wachstum der Zuschußbedarfe verhält sich ungefähr proportional zum gesamten Zuschußbedarf. Im Vermögenshaushalt werden nur geringe Zuschußbedarfe verursacht. Der EP 1 wird dem pflichtigen Aufgabenbereich zugeordnet.

Einzelplan 2: Schulen

Im Einzelplan 2 finden sich sämtliche allgemeinbildenden Schulen sowie die Berufsschulen wieder. Die Kommunen sind in der Regel Träger der Schulen und kommen für die Sachkosten inklusive der Gehälter für Sekretärinnen und Hausmeister auf. Die Lehrer werden vom Land bezahlt. Investitionsausgaben werden regelmäßig vom Land bezuschußt. Ein Teil dieser Zuschüsse kommt aus der Finanzausgleichsmasse.

Schulinvestitionen spielten bis in die 70er Jahre eine herausragende Rolle in der kommunalen Haushaltspolitik. In den 80er Jahren gab es eine deutliche Verringerung der Zuschußbedarfe im Vermögenshaushalt. Dies wurde Anfang der 90er Jahre umgekehrt. Insbesondere in 1995/96 waren die investiven Zuschußbedarfe höher.

Die Ausgaben im Verwaltungshaushalt stiegen zwar kontinuierlich, aber stark unterdurchschnittlich, so daß für den gesamten EP 2 eine Steigerung von nur 31% (1990/94-1975/79) im Vergleich zum Durchschnittswert des Gesamthaushalts von 100 Prozent zu beobachten ist. Der Schulbereich gehört also eindeutig nicht zu den die Ausgabendynamik verstärkenden Bereichen. Vom Volumen her sind die Schulen in 1990/94 mit über 12% an den gesamten Zuschußbedarfen im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt beteiligt.

Tabelle 6.18: Anteil des „Einzelplans 2“ am Kommunalhaushalt					
	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995/96
VwH	18,49%	17,57%	14,82%	12,51%	11,37%
VmH	20,94%	13,81%	10,33%	12,40%	18,09%
Gesamt	19,09%	16,85%	14,08%	12,49%	12,30%
Anteil am jeweiligen Teilhaushalt; Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.					

Die relative Bedeutungsabnahme des EP 2 ist sicherlich nicht auf eine geringere Bedeutung der Schulbildung zurückzuführen. Die Nachfrage nach guter Beschulung wird eher gestiegen sein, da das Bildungsniveau häufig mit den Arbeitsmarktchancen gleichgesetzt wird. Da nicht nur die Investitionen, sondern auch die Zuschußbedarfe im Verwaltungshaushalt relativ zurückgegangen sind, ist auch von einer kostengünstigeren Bereitstellung dieser Dienstleistung auszugehen. Außerdem waren seit 1975 die Schülerzahlen rückläufig (vgl. Winkel, 1989, S. 18 und Tabelle 6.19). Der EP 2 wird dem pflichtigen Bereich zugeordnet.

Tabelle 6.19: Schülerzahlen in NRW		
	Allgemeinbildende Schulen	Berufsschulen u.ä.
1975	2.773.923	680.077
1980	2.576.228	672.704
1990	1.957.704	579.839
1995	2.167.603	497.602
Quelle: Statistische Jahrbücher, 1977, 1982, 1992, 1997.		

Einzelplan 3: Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege

Der EP 3 (Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege) ist eindeutig dem freiwilligen Bereich zuzuordnen. Nur die Volkshochschulen sind für „Größere kreisangehörige Städte“ und kreisfreie Städte eine pflichtige Aufgabe. Laut DST konnten seine Mitgliedsstädte bei den Volkshochschulen einen Kostendeckungsgrad von etwa 30% erzielen. Kommunale Präferenzen spiegeln sich im EP 3 ohne wesentliche Einflußnahme des Gesetzgebers wider. Natürlich gelten generelle gesetzliche Regelungen und tarifvertragliche Bestimmungen

auch hier. Nach dem zentralörtlichen Versorgungskonzept nehmen die Mittel- und Großstädte eine Versorgungsfunktion für ihr jeweiliges Umland wahr (Spillover).

Ausgabenschwerpunkte sind die Bereiche Theater, Konzerte und Musikpflege sowie Öffentliche Büchereien. Auffallend ist der deutlich höhere Zuschußbedarf in den kreisfreien Städten für die Theater. Nach Junkernheinrich/Micosatt (1997, S. 17) gaben in 1991-1993 die kreisfreien Städte fast sechsmal so viel für Theater, Konzerte und Musikpflege aus (ZSB) als die kreisangehörigen Gemeinden (98 DM statt 17 DM). Im Vergleich zum gesamten kreisangehörigen Raum waren es fünfmal so hohe Zuschußbedarfe. Auch die Ausgaben der Landschaftsverbände stiegen überproportional an, sind absolut gesehen aber weiterhin auf einem niedrigen Niveau (vgl. Tabelle 6.11).

Tabelle: 6.20: Anteil des „Einzelplans 3“ am Kommunalhaushalt

	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995/96
VwH	5,52%	5,90%	6,17%	6,09%	5,59%
VmH	2,70%	3,97%	5,37%	3,43%	2,96%
Gesamt	4,84%	5,53%	6,04%	5,63%	5,23%

Anteil am jeweiligen Teilhaushalt; Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

Am Saldo der gesamten Zuschußbedarfe war der EP 3 mit einem Anteil von 4,8 (1975/79) bzw. 5,6% (1990/94) beteiligt. Es läßt sich ein leichter Trend zugunsten der finanziellen Bedeutung dieser freiwilligen Leistungen ausmachen, auch wenn ab dem Beobachtungszeitraum IV wieder eine leichte Abnahme zu verzeichnen ist.

Einzelplan 4: Soziale Sicherung

Bei der Betrachtung der Einzelpläne fällt die Dominanz des EP 4 auf. Sowohl im Verwaltungshaushalt als auch im Gesamthaushalt stellen die Zuschußbedarfe für Soziale Sicherung die größte Position dar. 1975/1979 waren ein Drittel der Zuschußbedarfe im Verwaltungshaushalt bzw. über ein Viertel im Gesamthaushalt durch den EP 4 verursacht worden. Diese Anteile stiegen auf über 47 (VwH) bzw. 40% (Gesamt) in 1990/94. Von der gesamten ZSB-Zunahme zwischen den Beobachtungszeiträumen I und IV (Verwaltungs- und Vermögenshaushalt) in Höhe von insgesamt 20,8 Mrd. DM entfielen 13,5 Mrd. DM, also 65%, auf den EP 4. Die Zuschußbedarfe im Verwaltungshaushalt stiegen im EP 4 um über 200 Prozent.

Im Verwaltungshaushalt stieg 1995/96 der ZSB sogar um fast 4 Mrd. DM gegenüber 1990/1994. Damit entsprach der Zuwachs im EP 4 fast dem gesamten Zuwachs im Verwaltungshaushalt. Der Anteil an den konsumtiven Zuschußbedarfen erhöhte sich auf über 50 Prozent. Beim Gesamthaushalt wurde eine Spitzenwert von 46 Prozent erreicht.

Im Vermögenshaushalt sind die Anteilswerte nicht so einseitig verteilt, da insbesondere die Sozialhilfe keine investitionsintensive Leistungsform darstellt. Verwaltungsgebäude werden im Sozialhilfe- wie im Jugendhilfebereich in der Regel im EP 0 (Allgemeine Verwaltung) abgebildet. Nur im Kindergarten- und Altenpflegebereich und mit Einschränkungen im Jugendfreizeitbereich kommt es zu nennenswerten den EP 4 betreffenden vermögenswirksamen Transaktionen.

Tabelle: 6.21: Anteil des „Einzelplans 4“ am Kommunalhaushalt

	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995/96
VwH	33,40%	36,26%	41,60%	46,55%	52,20%
VmH	5,65%	5,67%	5,75%	9,33%	9,85%
Gesamt	26,68%	30,40%	35,71%	40,17%	46,30%

Anteil am jeweiligen Teilhaushalt; Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

Seit Jahren werden die enormen Zunahmen der Sozialausgaben von den Kommunen beklagt (Deutscher Städtetag). Auch in 1995/96 stiegen die Kostenbelastungen in diesem Bereich, wobei ein Teil durch die Normierung eines Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz verursacht worden sind. Der Bundesgesetzgeber verpflichtet die Gemeinden eine der Nachfrage entsprechende Anzahl von Kindergartenplätzen für 3 bis 6-jährige Kinder bereitzustellen. In NRW beteiligt sich das Land an der Finanzierung der Kinderbetreuungseinrichtungen. Diese Zuweisungen sind im Einzelplan als Einnahmen verbucht und verringern dementsprechend den Zuschußbedarf. Der ZSB weist damit die tatsächlich auftretende Nettobelastung für die Gemeinden aus.

Für Kindergärten und die sonstige Jugendhilfe werden mehr als ein Viertel der Zuschußbedarfe des Einzelplan 4 getätigt (vgl. Tabelle 33A). Inbesondere die Kreisebene wird mit Sozialhilfekosten belastet, da die Gemeinden im kreisangehörigen Raum nicht die Träger der örtlichen Sozialhilfe sind. Die Jugend- und Sozialhilfe beläßt durch enge gesetzliche Normierungen kaum

einen Ermessensspielraum. Der EP 4 wird daher primär dem pflichtigen Aufgabenbereich zugeordnet.[57]

Einzelplan 5: Gesundheit, Sport, Erholung

In diesem Einzelplan werden vornehmlich freiwillige Aufgaben finanziert. Der Schwerpunkt der Zuschußbedarfe liegt in den Bereichen Sportstätten und Badeanstalten sowie Parks (vgl. Tabelle 34A). Die kostenträchtigen Krankenhäuser werden primär durch die Krankenkassen bzw. durch die Nutzer finanziert (vgl. Kapitel VII). Etwaige Verlustabdeckungen rufen geringe Zuschüsse seitens der kommunalen Träger hervor. Auch die pflichtige Gesundheitsverwaltung ist in ihren finanziellen Ausmaßen gering einzuschätzen.[58]

Tabelle 6.22: Anteil des „Einzelplans 5“ am Kommunalhaushalt

	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995/96
VwH	9,28%	8,96%	8,02%	7,09%	6,06%
VmH	13,37%	11,13%	9,51%	6,55%	4,93%
Gesamt	10,27%	9,37%	8,26%	7,00%	5,91%

Anteil am jeweiligen Teilhaushalt; Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

Die Zuschußbedarfe des EP 5 sind vom ersten bis zum letzten Beobachtungsjahrfünft um 36,5% gestiegen. Die Ausgabendynamik lag damit deutlich unter dem Durchschnitt von 100,2 Prozent für den kommunalen Gesamthaushalt. Die Zuschußbedarfe im Vermögenshaushalt nahmen sogar um 30% ab, was auf einen weitestgehend abgeschlossenen Infrastrukturausbau hinweist. Da die laufenden Kosten ebenfalls unterdurchschnittlich zunahmen, trägt der EP 5 zur Haushaltskonsolidierung bei. Dies wird insbesondere im Jahr 1995/96 deutlich, in dem die Zuschußbedarfe im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt absolut zurückgehen.

Als Anteil am kommunalen Gesamthaushalt verliert der EP 5 ca. drei Prozentpunkte und verringert seinen Anteil auf 7 Prozent. In 1995/96 geht der

[57] Kindergärten gehörten bis 1992 dem freiwilligen Aufgabenbereich an.

[58] In 1993 wurden im Bundesgebiet für die kommunalen Krankenhäuser 28,7 Mrd. DM an laufenden Ausgaben verbucht. Die Entgelteinnahmen betrugen 26,3 Mrd., die sonstigen laufenden Einnahmen, ohne Zuweisungen vom öffentlichen Bereich, betrugen knapp 2 Mrd. DM.

Anteilswert sogar auf 6,12% zurück. Waren im ersten Beobachtungsjahrfünft die investiven Zuschußbedarfsanteile deutlich höher als die konsumtiven Anteile, so veränderte sich der Schwerpunkt in den 1990er Jahren. Die investiven Zuschußbedarfe des EP 5 halbierten ihren Prozentanteil an den gesamten investiven Zuschußbedarfen (6,6 Prozent in 1990/94).

Einzelplan 6: Bau- und Wohnungswesen, Verkehr

Der Einzelplan 6 enthält sowohl pflichtige als auch freiwillige Aufgabenbereiche. Die Ausgabenspielräume im pflichtigen Bereich sind unterschiedlich groß. Die Kommunen müssen Straßen vorhalten und z.B. für Reparaturarbeiten und eine ausreichende Beleuchtung sorgen, damit sie ihrer Verkehrssicherungspflicht nachkommen. Die gesetzlichen Pflichten sind durch die Rechtsprechung erweitert worden. Da jedoch ein signifikanter Ausgabenspielraum vorhanden ist, wird der EP 6 in der Bewertung sowohl dem pflichtigen als auch dem freiwilligen Bereich zugeordnet.

Die Zuschußbedarfe des EP 6 machen 17,13% (1975/79) bzw. 14,21% (1990/94) des gesamten Kommunalhaushalts aus. Der EP 6 ist damit zum zweitwichtigsten Einzelplan geworden, obwohl sein Prozentanteil am Gesamthaushalt abgenommen hat. Im EP 6 wird leicht überdurchschnittlich investiert, wobei der ZSB-Anteil im Vermögenshaushalt nach 1990 drastisch zurückgegangen ist.

Tabelle 6.23: Anteil des „Einzelplans 6" am Kommunalhaushalt

	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995/96
VwH	15,80%	15,16%	15,26%	13,93%	12,75%
VmH	21,27%	20,17%	20,62%	15,55%	11,55%
Gesamt	17,13%	16,12%	16,14%	14,21%	12,58%

Anteil am jeweiligen Teilhaushalt; Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

Der nur geringe Rückgang der konsumtiven Ausgaben überrascht nicht, da der Ausbau von Straßen etc. Folgekosten verursacht, die im Verwaltungshaushalt abgebildet werden.

Einzelplan 7: Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung

Dem EP 7 werden die „Öffentlichen Einrichtungen" zugeordnet. Damit sind die nicht auf Gewinnerzielung ausgerichteten kommunalen Dienstleistungsbetriebe gemeint. Die größten Ausgaben- und Einnahmenverursacher sind die Abfall- und die Abwasserbeseitigung. Von den Zuschußbedarfen im Verwaltungshaushalt schlagen insbesondere Hilfsbetriebe der Verwaltung zu Buche (vgl. Tabelle 34A).

Durch den hohen Kostendeckungsgrad[59] der öffentlichen Einrichtungen und bescheidener Ausgaben für die Wirtschaftsförderung entstehen nur geringe Zuschußbedarfe. Im Verwaltungshaushalt nahmen die Zuschußbedarfe zuerst leicht zu, um dann in 1990/94 absolut zurückzugehen. 1995/96 halbierten sich die Zuschußbedarfe sogar. Dies ist auf die Bemühungen zurückzuführen, die Kosten durch Gebühren zu decken.

Tabelle 6.24: Anteil des „Einzelplans 7" am Kommunalhaushalt

	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995/96
VwH	2,53%	2,18%	2,13%	1,37%	0,54%
VmH	18,52%	25,27%	27,39%	36,37%	31,02%
Gesamt	6,40%	6,60%	6,28%	7,37%	4,78%

Anteil am jeweiligen Teilhaushalt; Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

Trotz Ausgliederungen sind die Investitionen im EP 7 nicht zurückgegangen. Im Gegenteil: in keinem anderen Einzelplan nahmen die Investitionen so stark zu. Der Anteil der Investitionen an den gesamten Zuschußbedarfen lag schon im ersten Beobachtungsjahrfünft sehr hoch und verdoppelte sich zwischen 1975/79 und 1990/94. Die hohen Investitionsausgaben sind zum großen Teil auf die verschärften gesetzlichen Umweltstandards zurückzuführen.

Der EP 7 ist damit in puncto Investitionen der absolute und relative Spitzenreiter. Die hohen Investitionen führen im Vermögenshaushalt zu Ausgaben und steigenden Zuschußbedarfen, die dann im Verwaltungshaushalt durch Einnahmen gedeckt werden und damit den Zuschußbedarf verringern.

[59] Laut DST decken die Mitgliedsstädte ca. 90% der Kosten der Abfallbeseitigung mit Gebühren. Im Bereich der Abwasserbeseitigung sind es 89 Prozent (vgl. Karrenberg/Münstermann, 1996, S. 153).

Einzelplan 8: Wirtschaftliche Unternehmen, sonstiges Vermögen

Im EP 8 sind die wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinden sowie sonstige Aktiva abgebildet. Aufgrund der Konzessionsabgaben sowie der Gewinne von Eigengesellschaften und Unternehmensbeteiligungen entstehen hier laufend Überschüsse im Verwaltungshaushalt. Diese sind in der Regel größer als die Mehrausgaben im Vermögenshaushalt, so daß der EP 8 mit einem wachsenden Anteil zur Finanzierung der sonstigen kommunalen Dienstleistungen beiträgt.

Tabelle 6.25: Anteil des „Einzelplans 8" am Kommunalhaushalt

	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995/96
VwH	-4,72%	-5,26%	-6,39%	-5,44%	-5,45%
VmH	11,37%	12,08%	13,21%	8,52%	13,74%
Gesamt	-0,82%	-1,94%	-3,17%	-3,05%	-2,78%

Anteil am jeweiligen Teilhaushalt; Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

Obwohl der EP 8 vornehmlich dem freiwilligen Bereich zuzuordnen ist, kann keine Addition mit den Einzelplänen 3 und 5 vorgenommen werden. Aufgrund der Überschußgestaltung (negativer Zuschußbedarf) des EP 8 würde die Signifikanz der freiwilligen Aufgaben unterzeichnet werden. Rechnerisch haben höhere Überschüsse im EP 8 genau denselben Effekt wie geringere Ausgaben im EP 3 oder 5.

4.2 Einzelpläne nach Pflichtigkeitsstufen

Es gibt nur vereinzelte Versuche, die gemeindlichen Ausgaben nach dem Grad der Fremdbestimmtheit zu kategorisieren.[60] In Niedersachsen verpflichtete der Staatsgerichtshof die Landesregierung, eine genaue Ermittlung der staatlich veranlaßten Aufgaben und der damit verbundenen Kosten vorzunehmen (Urteil vom 25. November 1997). Dies soll der Vorbereitung einer aufwandsorientierten Kostenerstattung dienen. In NRW wurde die Auftragskostenpauschale 1982 abgeschafft. Es findet keine Ermittlung der durch staatliche Vorgaben verursachten Kosten statt. Sowohl in Niedersachsen als auch bis 1982 in NRW geht es dabei nicht um die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, die den größten Ausgabenanteil verzeichnen,

[60] Insbesondere vom Niedersächsischen Institut für Wirtschaftsforschung werden Untersuchungen in dieser Richtung unternommen. Vgl. U. Hardt 1996, 1995 und 1992. Siehe auch Zimmermann/Hardt/Postlep, 1987 und Junkernheinrich/Micosatt, 1997.

sondern um die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (Niedersachsen) bzw. der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (NRW).

Bei der Zuordnung der kommunalen Ausgaben zu den freiwilligen Aufgaben sowie den pflichtigen Aufgaben wurde auf die Unterscheidung in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sowie Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung verzichtet. Es läßt sich kein ökonomischer Grund feststellen, weshalb die Ausgaben der Sozialhilfe und die Schulausgaben anders eingeordnet werden sollten als die Kosten für das Einwohnermeldeamt. Alle diese Bereiche unterliegen einer weitgehenden staatlichen Normierung (vgl. Becker-Birk, 1995, S. 388). Die Ausgaben sind im wesentlichen fremdbestimmt, hängen aber partiell auch von der Produktionseffizienz der kommunalen Leistungserstellung, der Produktqualität sowie der Inanspruchnahme durch die Bevölkerung ab.[61] In Anlehnung an U. Hardt (1995, S. 150ff) wird in dieser Arbeit folgende Aufteilung der Zuschußbedarfe nach Einzelplänen vorgenommen: (vgl. auch Junkernheinrich/Micosatt, 1996, S. 15ff und den vorangehenden Abschnitt dieser Arbeit):

0 Allgemeine Verwaltung: vorwiegend Gemeinkosten
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung: vorwiegend pflichtige Aufgaben
2 Schulen: vorwiegend pflichtige Aufgaben
3 Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege: vorwiegend freiwillig
4 Soziale Sicherung: vorwiegend pflichtige Aufgaben
5 Gesundheit, Sport, Erholung: vorwiegend freiwillige Aufgaben
6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr: pflichtige und freiwillige Aufgaben
7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung: vorwiegend pflichtig
8 Wirtschaftliche Unternehmen, allg. Grund- und Sondervermögen: freiwillig

Die hier als Grundlage herangezogene Untersuchung von U. Hardt basiert auf einer Analyse Niedersächsischer Gemeinden. Die rechtlichen Vorgaben sind mit den Regeln in NRW weitgehend identisch, insbesondere wenn es sich um Bundesnormen handelt. Die Klassifizierung der Ausgaben nach ihrem Pflichtigkeitsgrad kann nur pauschal erfolgen.

Für die hier vorzunehmende Zuordnung einer Aufgabe bzw. eines Einzelplans zum freiwilligen oder pflichtigen Aufgabenspektrum wird gefragt, ob eine Gemeinde sich entscheiden kann, ob sie eine Aufgabe wahrnehmen will oder nicht. Bei der Prüfung dieser Frage ist es entscheidend, ob eine gesetzlich oder anderweitig normierte Leistungspflicht vorliegt. Dazu gehört auch eine

[61] Vgl. dazu Staatsgerichtshof Niedersachsen, der bei der Sozialhilfe *noch* einen örtlichen Bezug sieht (Urteil vom 25. November 1997).

eventuelle Verpflichtung durch die Rechtsprechung. Unterscheidungskriterium ist damit der Entscheidungsspielraum der Gemeinde hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung („Ob-Frage“). Es werden damit zwei Kategorien gebildet: (weitgehend) pflichtige und (weitgehend) freiwillige Einzelpläne. Der EP 6 nimmt eine Sonderrolle ein.[62]

Gibt es einen Spielraum beim Ausgabengebaren bzw. bei der Intensität der Aufgabenwahrnehmung, so kann jede Gemeinde die Kostenhöhe aufgrund eigener Entscheidungen mehr oder weniger stark gestalten. Theoretisch denkbar wäre sogar eine so große Effizienz bzw. Gebührendeckung, daß keine zusätzlichen (Steuer-) Mittel zur Leistungserstellung notwendig sind (siehe EP 7). Dies wird nicht die Regel darstellen, zumal Gebühreneinnahmen bzw. – höhen auch zu kommunalpolitischen Unmut führen.[63] Da durch mehr Effizienz geringere Kosten anfallen, können lokale Produktionsentscheidungen den Ressourcenverbrauch beeinflussen („Wie-Frage“).

Nach der hier vorgenommenen Unterscheidung müssen neben den Einzelplänen 3 und 5 (außer Gesundheitswesen) auch der Einzelplan 8 dem freiwilligen Bereich zugeordnet werden. In diesen drei Einzelplänen findet kaum eine gesetzlich vorgeschriebene Aufgabenwahrnehmung statt. Es existieren jedoch Normierungen in Bezug auf Personalvergütungen, Bauvorschriften, etc. Die Einzelpläne 1, 2 und 7 sind weitgehend pflichtige Aufgabenbereiche, wohingegen in den Einzelplänen 4 und 6 bei einer Dominanz der pflichtigen Aufgaben auch zahlreiche freiwillige Elemente vorhanden sind. Im EP 4 sind die freiwilligen Aufgabenbestandteile seit der Normierung eines Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz gering, während sie im EP 6 relativ hoch sind. In der pflichtigen Aufgabenwahrnehmung besteht ein signifikanter Ausgabenspielraum. Deshalb wird der EP 6 zweimal betrachtet: einmal als pflichtiger und einmal als freiwilliger Bestandteil.

Ob spezielle Einnahmen zur Deckung der Ausgaben verwendet werden, hängt von rechtlichen Rahmenbedingungen und vom politischen Entscheidungsprozeß ab. Hierbei steht es dem Gesetzgeber frei, die Gebührenfinanzierung kommunaler Leistungen stärker zu betonen und kommunale Handlungsspielräume zu erweitern.[64]

---

[62] Auch in den freiwilligen Aufgabenbereichen beeinflussen gesetzgeberische Festlegungen die Ausgabenhöhe.

[63] Als aktuelles Beispiel können die Müllentsorgungskosten und die Müllverbrennung angesehen werden. Staatliche Entscheidungen führen zu kommunalen Gebührensteigerungen, die bei der Wählerschaft auf Unverständnis stoßen.

[64] In Baden-Württemberg dürfen aufgrund der Landesgesetzgebung keine kommunalen Straßenreinigungsgebühren erhoben werden. In NRW sind maximal 75% der Straßenreinigungskosten durch Gebühren refinanzierbar.

Im folgenden soll genauer analysiert werden, welche Aufgabenkategorien welche Mittelverwendungen realisiert haben und inwieweit die stark normierten Bereiche eine überdurchschnittliche Ausgabendynamik im Vergleich zum freiwilligen Aufgabenbereich entwickelt haben.

4.2.1 Pflichtige Zuschußbedarfe

Bei der Betrachtung der Entwicklung der Zuschußbedarfe im pflichtigen Aufgabenbereich (Vermögens- und Verwaltungshaushalt) die von den Einzelplänen 1, 2, 4, 6 und 7 repräsentiert werden, beobachten wir zwischen 1975 und 1996 eine kontinuierliche Erhöhung der „Pflichtanteile". Bezogen auf die gesamten Zuschußbedarfe aller vier Gebietskörperschaftsgruppen ergibt sich eine Steigerung der Zuschußbedarfe dieser Kategorie um 6,3 Prozentpunkte auf 80,04% (1995/96:1975/79).

Tabelle 6.26: Anteile der "pflichtigen" Zuschußbedarfe (Gesamthaushalt)

Einzelplan	1975-1979 (I)	1980-1984 II	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995/96
EP 1	4,31%	4,67%	4,42%	4,36%	4,08%
EP 2	19,09%	16,85%	14,08%	12,49%	12,30%
EP 4	26,68%	30,40%	35,71%	40,17%	46,30%
EP 6	17,13%	16,12%	16,14%	14,21%	12,58%
EP 7	6,40%	6,60%	6,28%	7,37%	4,78%
Gesamt	73,61%	74,65%	76,63%	78,60%	80,04%
Gesamt ohne 6	56,48%	58,53%	60,50%	64,39%	67,46%

Quelle: Tabelle 6.2; eigene Berechnungen.

Hierbei läßt sich leicht feststellen, daß primär die Zuschußbedarfe des EP 4 steigen, nämlich um fast 20 Prozentpunkte zwischen 1975/79 und 1995/96. Daß die Anteilswerte aller pflichtigen Zuschußbedarfe weniger stark steigen als die Zunahme im EP 4, nämlich um knapp 7 Prozent, liegt an den relativen Rückgängen der anderen pflichtigen Einzelpläne. Nur der EP 7 verzeichnet bis 1990/94 eine leichte Steigerung.

Die insgesamt dramatische Veränderung der gemeindlichen Haushaltsstruktur hat also nicht zwischen den freiwilligen und pflichtigen Aufgabenbereichen stattgefunden, sondern innerhalb der pflichtigen Einzelpläne. Innerhalb des pflichtigen Spektrums haben jene Bereiche mit einer größeren Intensität der Fremdbestimmung zugenommen. Der Anteil des Einzelplans 4 an den gesamten pflichtigen Aufgabenbereichen ist im Beobachtungszeitraum von einem guten Drittel auf fast 60 Prozent angestiegen. Dagegen nimmt sich die Zunahme der

pflichtigen Aufgabenbereiche am Gesamthaushalt um ca. 7 Prozent bescheiden aus.

Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Bundesrepublik und die spezifische Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden hat demnach zu einer immer stärkeren Inanspruchnahme der Gemeinden als Sozialleistungseinrichtungen geführt.

Vermögenshaushalt

Im Vermögenshaushalt spiegeln sich die Investitionsprogramme der Kommunen wider. Zwischen 1975-89 stagnierten die pflichtigen Zuschußbedarfe im Vermögenshaushalt. Im vierten Beobachtungszeitraum ist ein signifikanter Anstieg zu verzeichnen, der sich auch in einem leicht höheren investiven Anteilswert am Gesamthaushalt niederschlägt (vgl. Tabelle 6.4). Obwohl die investiven Zuschußbedarfe 1995/96 wieder zurückgehen, steigt der Anteil der „pflichtigen" Zuschußbedarfe ohne EP 6.

Tabelle 6.27: Anteil der „pflichtigen" Zuschußbedarfe (Vermögenshaushalt)

	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995/96
EP 1	1,65%	2,17%	2,00%	2,23%	2,20%
EP 2	20,94%	13,81%	10,33%	12,40%	18,09%
EP 4	5,65%	5,67%	5,75%	9,33%	9,85%
EP 6	21,27%	20,17%	20,62%	15,55%	11,55%
EP 7	18,52%	25,27%	27,39%	36,37%	31,02%
Gesamt	68,03%	67.09%	66.10%	75.87%	72,71%
Gesamt ohne EP 6	46,76%	46,92%	45,47%	60,33%	61,16%

Quelle: Tabelle 6.4; eigene Berechnungen.

Die pflichtigen Zuschußbedarfsanteile im Vermögenshaushalt liegen insgesamt etwas niedriger als im Verwaltungshaushalt (vgl. auch Tabelle 36A und 37A). Dies liegt im wesentlichen an der geringen Investitionsintensität der Aufgabenerfüllung im EP 4. Während 1990/94 fast die Hälfte der Zuschußbedarfe der laufenden Rechnung dem EP 4 zuzuschreiben sind, werden im Vermögenshaushalt nur knapp 10% der Zuschußbedarfe im Sozial- und Jugendbereich verursacht.

Überproportional schlagen die Investitionen im Verkehrs- und Wohnungsbereich und insbesondere bei den „Öffentlichen Einrichtungen"

(Abfall, Abwasser) zu Buche. Diese Aufgabenbereiche sind besonders investitionsintensiv und können nur einen geringen Teil der Aufwendungen durch Zweckzuweisungen und Beiträge finanzieren.[65] Der EP 7 verdoppelt seine Investitionsanteile.

Auffällig ist das Niveau und der Entwicklungstrend des Zuschußanteils im EP 7. Aufgrund verschärfter Umweltschutzgesetze mußten die Kommunen erhebliche Investitionen im Bereich Abwasser und Abfall vornehmen. Dadurch entsteht im Vermögenshaushalt ein deutlich wachsender ZSB, der etwas zeitverzögert zu erheblichen Gebühreneinnahmen im Verwaltungshaushalt führt.

Insgesamt gibt der Vermögenshaushalt ein sehr uneinheitliches Bild ab: während die gesamten pflichtigen Zuschußanteile zwischen 1975/79 und 1990/94 um 7,8 Prozentpunkte steigen, nimmt der Zuschußbedarf im EP 2 um über 8 Punkte ab, im EP 6 um weitere 6 Punkte. Demgegenüber steigen die Zuschußbedarfe im Sozialbereich, primär für Kindergärten, um knapp 4 Prozentpunkte und im EP 7 um 18 Punkte. Der pflichtige Anteil an den Zuschußbedarfen im Vermögenshaushalt steigt um 7,84 Prozentpunkte auf fast 76 Prozent (1990/94). 1995/96 geht er aber wieder etwas zurück.

4.2.2 Freiwillige Zuschußbedarfe

Der Hauptteil der freiwilligen Leistungen wird in den Einzelplänen 3, 5 und 8 verbucht. Dabei handelt es sich beim EP 8 primär um die wirtschaftliche Betätigung sowie um das Grund- und Sondervermögen der Kommunen, das regelmäßig mit einem Überschuß im Verwaltungshaushalt abschließt.

Die Entwicklung des Zuschußbedarfs zwischen 1975/79 und 1990/94 ist uneinheitlich. Während im EP 3 eine Anteilssteigerung zu verzeichnen ist, kommt es bei den Zuschußbedarfen im Aufgabenbereich Gesundheit, Sport und Erholung (EP 5) zu einer Verringerung. Im langfristigen Trend ist der EP 5 kontinuierlich rückläufig. Umgekehrt verhält es sich mit dem EP 8. Dieser Aufgabenbereich kann einen kontinuierlich steigenden Beitrag zur Finanzierung der kommunalen Ausgaben leisten.

Neben Gebührenerhöhungen und Steuersatzerhöhungen machen sich bei den Gemeinden und kreisfreien Städten die erhöhten Konzessionsabgaben am stärksten bei der Mobilisierung zusätzlicher finanzieller Ressourcen bemerkbar. Die Konzessionsabgabe stieg in NRW zwischen 1975/79 und 1991/95 um 120 Prozent auf 1,7 Mrd. DM, während die Steuereinnahmen um 116 Prozent zunahmen.

---

[65] Der EP 6 nimmt in seiner investiven Bedeutung kontinuierlich ab.

Tabelle 6.28: Anteile der "freiwilligen" Zuschußbedarfe (Gesamthaushalt)					
Einzelplan	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995/96
EP 3	4,84%	5,53%	6,04%	5,63%	5,23%
EP 5	10,27%	9,37%	8,26%	7,00%	5,91%
EP 6	17,13%	16,12%	16,14%	14,21%	12,58%
EP 8	-0,82%	-1,94%	-3,17%	-3,05%	-2,78%
Gesamt	31,42%	29,08%	27,27%	23,79%	20,94%
Gesamt ohne EP 6	14,29%	12,96%	11,13%	9,58%	8,36%
Gesamt ohne EP 8	32,24%	31,02%	30,44%	26,84%	23,72%
EP 3+5	15,11%	14,90%	14,30%	12,63%	11,14%
Quelle: Tabelle 6.2 im Text; eigene Berechnungen.					

Betrachten wir die freiwilligen Zuschußbedarfe ohne den EP 8, so ist eine deutlich negative Bilanz zu vermelden. Diese wird von den Zuschußbedarfen im EP 5 ausgelöst. Rechnen wir den EP 6 zu den freiwilligen Aufgaben, dann sinken die Zuschußbedarfe als Anteil an den gesamten Zuschußbedarfen um 5,5 Prozentpunkte auf 26,8 Prozent (1990/94). EP 3 und 5 verringern zusammengefaßt ihren Anteil zwischen 1975/79 und 1995/96 um 4 Prozentpunkte. Seit 1990 sinkt auch der Anteil der Kulturausgaben alleine genommen.

Vermögenshaushalt

Im Vermögenshaushalt kommt es im EP 8 zu keinen Überschüssen, sondern zu deutlichen Zuschußbedarfen, die über den Werten für Kultur (EP 3) und bis auf 1975/79 auch über den Zuschußbedarfen für den EP 5 (Sport, Erholung) liegen. Alle drei freiwilligen Aufgabenbereiche verlieren jedoch an investiver Bedeutung. Die Entwicklung im EP 8 ist nur auf den ersten Blick überraschend. Zahlreiche Kommunen investieren in den Ausbau des ÖPNV sowie in Grundstücke, Wirtschaftsförderung und eigene Unternehmen. Diese Zuschußbedarfe führen teilweise zu vermehrten Einnahmen, allerdings nicht im Vermögens-, sondern im Verwaltungshaushalt. Außerdem werden die Beteiligungserlöse und Konzessionsabgaben nicht im Vermögenshaushalt verbucht. Die Kosten solcher Engagements belasten den Vermögenshaushalt, die Erträge kommen dem Verwaltungshaushalt (außer Vermögensverkäufe) zugute.

Tabelle 6.29: Anteil der "freiwilligen" Zuschußbedarfe (Vermögenshaushalt)					
Einzelplan	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995/96
EP 3	2,70%	3,97%	5,37%	3,43%	2,96%
EP 5	13,37%	11,13%	9,51%	6,55%	4,93%
EP 6	21,27%	20,17%	20,62%	15,55%	11,55%
EP 8	11,37%	12,08%	13,21%	8,52%	13,74%
Gesamt	48,71%	47,35%	48,71%	34,05%	33,18%
Gesamt ohne EP 6	27,44%	27,18%	28,09%	18,50%	21,63%
Gesamt ohne EP 8	37,34%	35,27%	35,50%	25,53%	19,44%
EP 3+5	16,07%	15,10%	14,88%	9,98%	7,89%
Quelle: Tabelle 6.4 im Text; eigene Berechnungen.					

Auch im EP 3 kommt es in der Tendenz zu vermehrten Aktivitäten. Dies entspricht der Entwicklung im Verwaltungshaushalt. Ab 1990 setzt eine Trendwende ein. Der EP 5 verliert kontinuierlich Investitionsanteile und halbiert seinen Beitrag zu den Investitionszuschußbedarfen. Im EP 8 ist bis 1990/94 eine Abnahme um fast drei Prozentpunkte zu verzeichnen.

Die kreisfreien Städte investieren wesentlich stärker in den freiwilligen Aufgabenbereich. Dies gilt besonders deutlich für den EP 8 (vgl. Tabelle 39A im Anhang). Hierbei dürften die Investitionen in den ÖPNV eine bedeutende Rolle spielen. Auch die Kulturinvestitionen der Großstädte sind bedeutend höher als im kreisangehörigen Raum. Die Mitversorgungsfunktion (Spillover) des Umlandes kommt hier zum Tragen. In den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden sind die Zuschußbedarfsanteile der Bereiche Gesundheit-, Sport- und Erholung fast identisch. Ab 1990 setzt eine Trendwende ein. Obwohl die Zuschußbedarfe insgesamt stark steigen, sinken die Anteile der Einzelpläne 3, 5 und 6. In 1995/96 kommt es sogar nominal zu einer Stagnation bzw. zu einem Rückgang.

5. Zusammenfassung

Die Zuschußbedarfe der kreisfreien Städte lagen in 1990/94 pro Kopf bei 1600 DM im VwH und bei 353 DM im VmH. Damit hatten die kreisfreien Städte im Verwaltungshaushalt um 350 DM höhere Zuschußbedarfe als der kreisangehörige Raum zusammen. Im Vermögenshaushalt war der ZSB nur um 13,50 DM höher.

Die erhebliche Zunahme des Zuschußbedarfs im VwH läßt sich zu 56% (198 DM) mit dem Mehrbedarf im EP 4 erklären. Die kreisfreien Städte sind durch die Sozialhilfeausgaben in besonderer Weise belastet. Nach Junkernheinrich/ Micosatt wurden im kreisangehörigen Raum in 1991-93 ca. 150 DM pro Einwohner an Zuschußbedarfen für BSHG-Ausgaben aufgebracht. Bei den kreisfreien Städten beläuft sich dieser Wert auf fast 300 DM (vgl. Tabelle 33A im Anhang). Ein weiterer signifikanter Unterschied ist im EP 3 zu sehen, der weitere fast 110 DM des Unterschiedes erklärt (ebenda). Die Kreisausgaben steigen im Langfristvergleich prozentual stärker als die Gemeindeausgaben, im Vermögenshaushalt allerdings weniger signifikant als im Verwaltungshaushalt

Deutlich rückläufig ist der Anteil der investiven Zuschußbedarfe. Dieser Sachverhalt belegt einerseits, daß die Investitionen stärker variabel sind als die laufenden Ausgaben und daß die Gemeinden hier stärker den Rotstift ansetzen als bei den konsumtiven Ausgaben. Andererseits ist aber hervorzuheben, daß investive und konsumtive Ausgaben zumindest teilweise komplementären Charakter haben. Investitionen ziehen immer auch laufende Ausgaben nach sich.[66]

Bezogen auf den Gesamthaushalt aller kommunalen Ebenen nehmen die Zuschußbedarfe der freiwilligen Leistungen im EP 3 und 5 um 2,5 Prozentpunkte auf 12,63 Prozent ab (1990/94). Die insgesamt negative Tendenz setzt sich auch in 1995/96 fort, insbesondere bei den Zuschußbedarfen für den EP 5. Überraschend ist der auch noch 1995/96 höher als im Beobachtungszeitraum I liegende Zuschußanteil für den Bereich Kultur.

Die seit langer Zeit von den kommunalen Spitzenverbänden kritisierten Aufgabenüberlastungen und Einnahmeverschlechterungen haben also zu anteiligen Kürzungen der freiwilligen Leistungen geführt, aber keinesfalls zu einem Minimalprogramm. Insbesondere der Kulturbereich wird heute noch stärker bezuschußt als Ende der 1970er Jahre, gemessen an den Zuschußbedarfsanteilen.

Auch der Vermögenshaushalt untermauert einerseits die These, daß die pflichtigen Aufgaben einen wachsenden kommunalen Ressourcenbedarf aufweisen, aber andererseits durchaus Spielräume für freiwillige Aufgaben bestehen. Der Investitionsanteil (1990/94) für die primär freiwilligen Aufgabenbereiche (EP 3 und 5) liegt 1990/94 bei 10 Prozent. Die Anteile der Einzelpläne 3 und 5 sind allerdings um 6 Prozentpunkte niedriger als in 1975/79. Damit sind die freiwilligen Investitionen zwar deutlich geringer als

[66] Es gibt zahlreiche Beispiele in denen Investitionen die laufenden Kosten verringern, so z.B. wenn Energiesparinvestitionen die Stromkosten senken. Der umgekehrte Fall, daß Investitionen die Ausgaben im Verwaltungshaushalt erhöhen, dürfte aber überwiegen.

Ende der 1970er Jahre aber durchaus noch signifikant, der Kulturbereich steigert seinen Anteil sogar.

Bei der Betrachtung der Zuschußbedarfe konnte nicht untersucht werden, inwiefern die Gemeinden notwendige Investitionen und Unterhaltungsmaßnahmen unterlassen. Insbesondere im Bereich der Gebäude- und Straßenunterhaltung gibt es verschiedene Hinweise, daß es zu negativen Auswirkungen der lokalen Sparpolitik kommt. Diese Frage kann hier nicht geklärt werden. Damit kann auch nicht geprüft werden, ob eine Verschiebung der Lasten in die Zukunft stattfindet, indem z.B. die Substanz des kommunalen Vermögens abnimmt oder ob nur eine effizientere Form der Leistungserbringung erfolgt.

Deutlich ist jedoch die Abnahme der kommunalen Investitionen wie oben schon gezeigt wurde. Daß der Zuschußbedarf für den EP 8 im Vermögensbereich leicht zurückgeht, ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, daß viele Gemeinden und Gemeindeverbände kommunales (Grund-)Vermögen verkaufen und einen partiellen Vermögensabbau vornehmen.

Die Entwicklung der Überschüsse des EP 8 (Verwaltungshaushalt) ist ein Indiz für die kommunalen Bemühungen, zusätzliche Ressourcen zu erschließen. Dies gilt genauso für die weitgehende Gebührenfinanzierung der laufenden Ausgaben im EP 7. Trotz seiner, gemessen an den rechtlichen Vorgaben und den hohen Investitionen, gewachsenen Bedeutung hat sein Zuschußanteil im Verwaltungshaushalt kontinuierlich abgenommen.

Eindeutiger „Verlierer" der Finanzpolitik in NRW waren die Investitionen. Ihr Anteil am Gesamthaushalt nahm kontinuierlich ab (vgl. auch Kapitel VII). Nur 1990/94 konnte eine Erhöhung der Zuschußbedarfe für Investitionen erreicht werden. Eine Fortschreibung der aktuellen Trends (1995/96) der kommunalen Investitionspolitik hätte sicherlich eine deutliche Verschlechterung der gemeindlichen Infrastrukturausstattung zur Folge.

Insbesondere für die Landschaftsverbände als Träger der überörtlichen Sozialhilfe ergibt sich ein dramatisches Bild: insgesamt 95% der ZSB-Steigerung seit 1975/79 wurde durch gestiegene Sozialaufwendungen verursacht. Auch wenn ein Teil dieser Ausgaben nicht aufgrund gesetzlicher Vorgaben zustande kam, muß doch eine deutliche Fremdbestimmung der kommunalen Ausgabenpolitik konstatiert werden. Diese Aussage gilt für alle kommunalen Gebietskörperschaften. Eine zumindest vorübergehende Verbesserung der Finanzlage ist ab 1996 mit dem Anlaufen der Pflegeversi-

cherung, überwiegend in den Haushalten der Landschaftsverbände, zu erwarten.[67]

Innerhalb der kommunalen Gebietskörperschaften gab es eine leichte Verschiebung der Zuschußbedarfe. Während die kreisangehörigen Gemeinden ihre steuerfinanzierten Ausgabenanteile prozentual weniger stark als die kreisfreien Städte steigern konnten, nahmen die Kreisfinanzen stärker als die Zuschußbedarfe der kreisfreien Städte zu. Deutlich überdurchschnittlich legten die konsumtiven Zuschußbedarfe der Landschaftsverbände zu. Wir können also von einer impliziten Hochzonung der Aufgabenwahrnehmung sprechen.[68]

---

[67] Aufgrund der weitgehenden Umlagefinanzierung der Sozialausgaben durch die Landschaftsverbände profitieren die Kreise und kreisfreien Städte indirekt davon.

[68] Die Finanzierungsinzidenz bleibt letztendlich jedoch weitestgehend bei den Gemeinden/kreisfreien Städten. Die Schlüsselzuweisungen des Landes decken nur einen geringen Anteil der Zuschußbedarfe ab. Die von den Mitgliedern zu leistende Umlage betrug 1982 ca. 13% der LV-Einnahmen. 1991 machte die Umlage 35,5% der LV-Einnahmen aus. Die Schlüsselzuweisungen des Landes gingen im selben Zeitraum relativ zurück (vgl. Mecking, 1995, S. 78).

VII. Landes- und Gemeindehaushalte im Vergleich

Im folgenden Kapitel werden die finanzwirtschaftlichen Daten des Landes NRW (Staats- und Kommunalebene) mit den anderen Bundesländern bzw. den westdeutschen Flächenländern verglichen. Aufgrund des Charakters der Längsschnittanalyse wurde darauf verzichtet, die neuen Bundesländer in den Vergleich aufzunehmen. Ziel ist es herauszufinden, wie sich die finanzielle Lage der Gebietskörperschaften in NRW im Vergleich mit dem restlichen Bundesgebiet (ohne Stadtstaaten) entwickelt hat. Dabei sollen sowohl die Landes- als auch die Gemeindedaten horizontal und vertikal verglichen und bewertet werden. Es werden die nominellen Ausgaben für die Analyse genommen, da es um die relative Veränderung von Haushaltsebenen und Haushaltsstrukturen geht und nicht um die absolute oder inflationsbereinigte Entwicklung der Einnahmen- und Ausgabenniveaus.[1]

Die Untersuchung soll auch die Beantwortung der Frage erlauben, ob die kommunale Finanzmasse im Verhältnis zu den kommunalen Aufgaben ausreichend bemessen war (vgl. Grossekettler, 1987, S. 411f.). Es werden die vorhandenen finanzwirtschaftlichen Daten, nicht jedoch etwaige Aufgabenverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen oder die Effekte von Auslagerungen betrachtet. Die Untersuchung umfaßt die Landes- und Kommunalhaushalte der westdeutschen Flächenländer.[2]

In diesem Kapitel wird die finanzielle Entwicklung der Gemeinde- und Landesebene in NRW dargestellt und analysiert und mit der Situation in den anderen Flächenbundesländern verglichen. Es soll eruiert werden, ob sich eine verringerte Autonomie der Kommunen und eine relative Schlechterstellung im Vergleich zur Landesebene ergeben hat.[3]

Desweiteren soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern sich a) die kommunale Finanzsituation in NRW schlechter entwickelte als die Situation des

---

[1] In der Regel werden im Text nur Auszüge aus den im Anhang präsentierten Tabellen dargestellt. Der interessierte Leser wird auf den Anhang für die Lektüre der vollständigen Tabellen verwiesen.

[2] In den Tabellen und im Text wird die Abkürzung AFBL (Alte Flächenbundesländer) benutzt, die sich an die gebräuchliche Terminologie ABL und NBL anlehnt. Da die Bezeichnung „Alte Flächenbundesländer“ etwas sperrig ist, wird als ausgeschriebene Variante der Terminus westdeutsche Flächenländer verwendet.

[3] Es werden nur die Haushalte in NRW und der Bundesdurchschnitt (westdeutsche Bundesländer) betrachtet. Dabei ist zu berücksichtigen, daß NRW aufgrund seiner Größe die jeweiligen Durchschnittswerte erheblich beeinflußt. Da nicht noch ein dritter Vergleichsmaßstab (Durchschnitt ohne NRW) in die Tabellen eingefügt werden sollte, muß dieser „Mangel“ hingenommen werden.

Landeshaushaltes und b) die Kommunalfinanzen in NRW sich anders gestalteten als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer und ob eine „Benachteiligung“ der nordrhein-westfälischen Kommunen durch den Finanzausgleichsgesetzgeber zu konstatieren ist (vgl. Grossekettler, 1987, S. 418ff). Als Untersuchungszeitraum sind die Haushalte von 1975 bis 1995 ausgewählt worden. Zur Vermeidung zufälliger Ergebnisse wurden für den langfristigen Vergleich Jahresdurchschnittswerte über einen Zeitraum von fünf Jahren gebildet. In der Regel werden nur die Zeiträume 1975/79 und 1991/95 miteinander verglichen.[4] Dieser Längsschnittansatz bietet die Gewähr, daß Trends erkannt und aufgezeigt werden können. Wichtige Veränderungen während der 1980er Jahre werden allerdings, wenn sinnvoll, erwähnt.

Vergleiche zwischen verschiedenen Bundesländern sind mit erheblichen methodischen Problemen behaftet. Erstens ist die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen, die zum Teil bundesgesetzlich reglementiert sind, regional unterschiedlich stark ausgeprägt. Zweitens gibt es eine regional divergierende „Arbeitsteilung“ zwischen Ländern und Gemeinden. Die Bundesländer weisen den Kommunen Aufgaben nach eigenen Präferenzen und Zweckmäßigkeitsüberlegungen zu. Je nach Dezentralisierungsgrad erhöhen sich dann die kommunalen oder die Landesausgaben als Anteil an den gesamten Ausgaben in dem betreffenden Bundesland und im Vergleich zu den anderen Bundesländern. Dies hat Auswirkungen auf die Finanzzuweisungen an die Gemeinden.

Drittens werden private bzw. gemeinnützige Institutionen in unterschiedlicher Weise in die Aufgabenwahrnehmung einbezogen. Dies hat u.a. Auswirkungen auf die Ausgabearten (Zuschüsse statt Personalkosten, etc.), aber auch das Ausgabenniveau. Viertens ist die Veranschlagungspraxis nicht immer einheitlich und fünftens werden insbesondere im kommunalen Bereich öffentliche Aufgaben zunehmend durch Einrichtungen in privater Rechtsform erfüllt (off budget) (vgl. Institut Finanzen und Steuern, 1991, S. 10; Hardt, 1992, S. 35). Durch die Bildung von Mehrjahresdurchschnitten sollen die Verzerrungen durch Einzelereignisse, Abrechnungen von Vorjahren sowie das Basisjahrproblem minimiert werden.

Trotz dieser Mängelliste stellt die detaillierte Analyse und der Vergleich der öffentlichen Haushaltsdaten einen Fundus an Informationen zur Verfügung und bietet eine verbesserte Möglichkeit der vergleichenden Bewertung öffentlicher Finanzpolitiken.[5] Aus den oben formulierten Einschränkungen folgt, daß die Ergebnisse der Haushaltsanalyse nicht verabsolutiert werden dürfen.

---

[4] Für die speziellen Ausgabenkategorien wurden abweichende Beobachtungszeiträume gewählt.

[5] Insofern entspricht diese Vorgehensweise dem Geiste des Wettbewerbsföderalismus.

Die Ausklammerung der Stadtstaaten erklärt sich aus der Unvergleichbarkeit der Statistiken. Bis auf die Steuereinnahmen der Stadtstaaten lassen sich keine Einnahmen- oder Ausgabenkategorien eindeutig der Kommunal- oder Landesebene zuordnen. Um eine konsistente Betrachtung vorzunehmen, verbot sich deshalb die Einbeziehung der Stadtstaaten in die Analyse, da sonst die Ergebnisse verfälscht worden wären.

Auch die Einbeziehung der neuen Bundesländer hätte unüberwindliche Interpretationsprobleme heraufbeschworen. Zu unterschiedlich sind die Einnahmen- und Ausgabensituationen der ostdeutschen und westdeutschen Kommunen sowie der Landesverwaltungen. So lagen 1996 die Zuweisungen für investive Zwecke an die Kommunen in Ostdeutschland um fast das Dreifache pro Einwohner höher als der entsprechende Wert für Westdeutschland. Bei den Steuereinnahmen ergibt sich dagegen ein Vergleichswert von 35% (Karrenberg/Münstermann, 1998, S. 219). Auch die Bundesländer jenseits der Elbe sind hochgradig von den Finanzausgleichszahlungen der alten Bundesländer sowie den Zuweisungen des Bundes abhängig.

Für die Ausgaben und Einnahmen wird in dieser Arbeit in der Regel der Bezug zu den Bevölkerungszahlen (pro Einwohner) hergestellt oder der NRW-Anteil an der Gesamtkategorie wird in seiner Entwicklung betrachtet. Damit können die einzelnen Einnahmen- und Ausgabenkategorien intertemporal und interregional verglichen werden.

Die Umrechnung der Einnahmen und Ausgaben auf Pro-Einwohner-Werte ist nicht ganz unproblematisch, da nicht alle Einwohner die öffentlichen Leistungen gleichmäßig in Anspruch nehmen. So beziehen nur Bedürftige Leistungen nach dem BSHG und nur Familien mit Kindern können die Kindertagesstätten in Anspruch nehmen. Höhere Ausgaben für bestimmte Ausgabenkategorien weisen deshalb nicht notwendigerweise auf größere Sparsamkeit oder Effizienz hin.[6]

Die Bevölkerungszahl des Bundesgebietes war zwischen 1975 und dem Ende der 1980er Jahre fast konstant (vgl. Tabelle 12A im Anhang). Erst in den letzten Jahren der 80er kam es zu einem signifikanten Anstieg. Für NRW läßt sich bis 1986 ein leichter aber kontinuierlicher Bevölkerungsschwund konstatieren. In diesem Zeitraum verlor NRW netto 500.000 Einwohner. In den darauffolgenden vier Jahren bis zur Vereinigung überkompensierte NRW diesen Verlust und kam 1990 zu einer höheren Bevölkerungszahl als in 1975. Der Wachstumstrend hält seitdem unvermindert an.

---

[6] Auch die Einwohnerstatistik ist natürlich nicht fehlerfrei, da die Melderegister nicht unbedingt den aktuellen Einwohnerstand widerspiegeln (dies belegte z.B. die Volkszählung von 1987).

Im Vergleich zu den alten Flächenländern verlor NRW an Bevölkerungsanteilen. Diese Verluste bewegen sich jedoch im Dezimalbereich. 1991/95 hatte NRW einen Bevölkerungsanteil, der um fast einen Prozentpunkt unter dem Ausgangswert von 1975/79 lag. Trotz dieser Entwicklung ist NRW mit einem Bevölkerungsanteil von 29% unter den westdeutschen Flächenländern bzw. fast 22% an der Gesamtbevölkerung mit Abstand das bevölkerungsreichste Bundesland.

1. Einnahmen

In diesem Abschnitt werden die Bereinigten Einnahmen insgesamt sowie die Steuern als wichtigste Subkategorie betrachtet. Alle „Nichtsteuereinnahmen" werden unter der Kategorie „sonstige Einnahmen" subsumiert. Dazu gehören insbesondere die Gebühren und die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit.

1.1 Bereinigte Einnahmen

1995 betrugen die Bereinigten Einnahmen der westdeutschen Flächenländer (Landesebene) fast 300 Mrd. DM und lagen damit um fast 200 Mrd. DM höher als in 1975. Sie stiegen zwischen 1975/79 und 1991/95 pro Einwohner um 109 Prozent auf durchschnittlich knapp 4.600 DM.

Die Gesamteinnahmen der laufenden Rechnung der Länder stiegen zwischen 1975/79 und 1991/95 um 116 Prozent (vgl. Tabelle 7.1). Damit gab es eine um knapp 6 Prozentpunkte höhere Deckungsquote in Bezug auf die Bereinigten Ausgaben (laufende und Kapitalrechnung; Anstieg von 83,5 auf 89,6%). Die Einnahmen der Kapitalrechnung nahmen nur um 60 DM pro Einwohner auf durchschnittlich 243 DM zu.

Tabelle 7.1: Bereinigte Einnahmen (a) und Einnahmen der Kapitalrechnung (b)
(DM pro Einwohner und Zunahme in Prozent)

	Landesebene (a)		Gemeindeebene (a)		Landesebene (b)		Gemeindeebene (b)	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975/79	2.194	2.105	1.801	1.885	183	158	330	316
1991/95	4.581	4.266	4.061	4.075	243	193	442	484
Zunahme*	108,8%	102,7%	125,5%	116,2%	32,8%	22,7%	33,9%	53,2%

*Zunahme 1991/95:1975/79; Quelle: Tabellen 13A, 14A, 15A und 16A im Anhang; eigene Berechnungen.

In NRW betrugen die Bereinigten Einnahmen der Landesverwaltung in 1991/95 im Durchschnitt 4.266 DM pro Einwohner. Sie lagen damit um fast 103 Prozent höher als im ersten Beobachtungsjahrfünft. Die Einnahmen der laufenden Rechnung stiegen wie im Bundestrend etwas stärker als die Gesamteinnahmen. Die Einnahmen der Kapitalrechnung stiegen nur um 22,7% und damit um 10 Prozentpunkte langsamer als im Vergleich zu allen Flächenländern.

Im Durchschnitt der Jahre 1991/95 lagen die Bereinigten Einnahmen der Kommunen pro Einwohner in den westdeutschen Flächenländern bei 4.061 DM pro Einwohner und damit um ca. 500 DM unter den Vergleichswerten der Länderhaushalte. Die Einnahmen der Kapitalrechnung lagen mit fast 500 DM doppelt so hoch wie bei den Ländern. Entsprechend geringer waren die laufenden Einnahmen der Gemeinden. Auch bei den Gemeinden stiegen die Einnahmen der Kapitalrechnung weniger stark als die laufenden Einnahmen. Hieraus wird die tendenziell stärkere Bedeutung der konsumtiven Seite der Haushaltsrechnung beim Staat und bei den Gemeinden deutlich. Die insgesamt höheren Einnahmen der Kapitalrechnung der Gemeinden liegen an den Zuweisungen, den Beiträgen und den Vermögensverkäufen.

Prozentual legten die Gemeindeeinnahmen stärker zu als die Ländereinnahmen. In absoluten Werten vergrößerte sich allerdings die Differenz zugunsten der Länder. In NRW war ebenfalls ein höheres Ausgabentempo der Gemeinden zu vermelden. Im Vergleich zum Bundesgebiet nahmen die Gemeindeeinnahmen um fast 17 Prozentpunkte schneller zu als die Ländereinnahmen. NRW verzeichnete eine Differenz von 13 Punkten. Die Pro-Kopf-Einnahmen der Landesebene in NRW lagen 1991/95 um 4,5% höher als die Gemeindeeinnahmen (1975/79: 11,7%). Im Bundesgebiet waren die Ländervergleichswerte mit 12,8% (1991/95) bzw. sogar 21,8 Prozent (1975/79) merklich höher. Daraus wird der höhere Kommunalisierungsgrad in NRW deutlich.[7]

Von den gesamten Bereinigten Einnahmen der Kommunal- und der Staatsebene realisierten die nordrhein-westfälischen Gemeinden einen Anteil von 47,2% in 1975/79 bzw. 48,9% in 1991/95. Im Bundesgebiet lagen die Werte etwas niedriger, und zwar bei 45,1% im ersten und 47% im letzten Beobachtungsjahrfünft. Sowohl in NRW als auch in den Flächenländern insgesamt nimmt, gemessen an den Einnahmen, die Bedeutung der Gemeinden zu.

---

[7] Der Kommunalisierungsgrad bezieht sich auf die Verteilung der Aufgabenerfüllung zwischen Landes- und Gemeindeebene. Ein hoher Kommunalisierungsgrad deutet auf eine überproportional starke gemeindliche Aufgabenerfüllung hin. Problematisch ist die Messung des Kommunalisierungsgrades anhand der Ausgaben (minus unmittelbarer Einnahmen) der staatlichen und kommunalen Haushalte (vgl. Münstermann, 1986, S. 106).

1.2 Steuereinnahmen

Am Gesamtsteueraufkommen von Ländern und Gemeinden partizipieren die Gemeinden in 1975/79 mit 28,2% (NRW: 28,7%) und müssen in 1991/95 einen leichten Verlust von einem halben Prozentpunkt hinnehmen (NRW: 28,6%). Die Gemeinden in NRW können relativ zu den anderen Gemeinden im Bundesgebiet ihre Position etwas verbessern, wenn auch ihr Anteil am Gesamtsteueraufkommen minimal zurückgeht. In Tabelle 7.2 werden die Steuereinnahmen und die Steueranteile der Gemeinden dargestellt. Die Verteilung der Steuereinnahmen ändert sich im Beobachtungszeitraum nicht signifikant.

Zwischen 1975/79 und 1991/95 stiegen die Steuereinnahmen der (westdeutschen) Flächenländer pro Einwohner um 112 Prozent. Es ist ein kontinuierlicher Anstieg zu verzeichnen. Die Steuereinnahmen nahmen etwas schwächer zu als die gesamten Einnahmen der laufenden Rechnung. Dennoch nahmen die Steuereinnahmen stärker zu als die Bereinigten Einnahmen (insgesamt), was der geringen Zunahme der Einnahmen der Kapitalrechnung zuzuschreiben ist. Diese stiegen nämlich nur um 41,2 Prozent.

Tabelle 7.2: Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden und gemeindlicher Steueranteil (DM pro Einwohner sowie Zunahme und Anteilswerte in Prozent)

	Landesebene		Gemeindeebene		Gemeindeanteil	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975/79	1.633	1.687	641	680	28,19%	28,73%
1991/95	3.458	3.482	1.314	1.395	27,54%	28,60%
Zunahme*	111,8%	106,5%	104,9%	105,2%		

*Zunahme 1991/95:1975/79; Quelle: Tabellen 13A, 14A, 15A und 16A im Anhang; eigene Berechnungen.

In NRW kam es zu einer ähnlichen, aber abgeschwächten Entwicklung. Die Bereinigten Einnahmen stiegen pro Einwohner um 102,7% und die Steuereinnahmen um 106,5 Prozent (vgl. Tabelle 7.1 und 6.2). Damit liegt die Zuwachsrate in NRW für diese beiden Einnahmekategorien unter der Zuwachsrate für die westdeutschen Flächenländer. Daraus erklärt sich auch der Statuswechsel NRWs im Länderfinanzausgleich. Pro Kopf steigen die Steuereinnahmen für die Landesverwaltung in NRW um 1.800 DM auf knapp 3.500 DM. Im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer kommt es zu einer Zunahme um 1.825 DM auf 3.460 DM. Damit kommt es fast zu einem Gleichziehen der restlichen Flächenländer mit NRW.

Für NRWs Kommunen lassen sich bezogen auf die Steuereinnahmen Steigerungen von 715 DM pro Einwohner vermelden. Damit realisieren die Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 1991/95 1.395 DM pro Einwohner. Im Bundesgebiet ist die Zunahme etwas schwächer und liegt bei 673 DM. Dort werden insgesamt 1.314 DM an Steuermitteln vereinnahmt. Die NRW-Gemeinden sind damit relativ steuerstärker. Dies liegt unmittelbar an der etwas stärkeren Hebesatzanspannung der Gewerbesteuer, die in NRW bei 409 Hebesatzpunkten und im Bundesdurchschnitt bei 378 Punkten liegt (einschließlich Stadtstaaten).[8] Durch die Gewerbesteuer realisieren die Gemeinden nach Abzug der Gewerbesteuerumlage in 1991/95 ca. 40 Prozent der eigenen Steuereinnahmen.

Auch die relativ bessere Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen in NRW ist primär hebesatzbedingt, da die NRW-Gemeinden zumindest seit der Abschaffung der Lohnsummensteuer eine deutlich stärkere Erhöhung der Realsteuerhebesätze als im Bundesgebiet vorgenommen haben. Der Grundsteuerhebesatz lag in NRW 1995 bei 370 Punkten, während der Durchschnitt im früheren Bundesgebiet (einschließlich Stadtstaaten) bei 350 Punkten lag. In 1980 lag der Grundsteuerhebesatz in NRW mit 262 Punkten immerhin 12 Punkte unter dem Bundesdurchschnitt. Bei der Gewerbesteuer lag der gewogene Durchschnittshebesatz in NRW bei 409 Punkten und damit um 31 Punkte über dem Bundesdurchschnitt (einschließlich Stadtstaaten). Bei der Gewerbesteuer wurde der Bundeswert 1980 sogar um 19 Hebesatzpunkte unterboten (311 statt 330 Punkte). Die prekäre Finanzlage der Gemeinden in NRW schlägt sich offensichtlich auch in der Steuerpolitik nieder (vgl. auch Karrenberg, 1995, S. 55).[9]

Addieren wir die Steuereinnahmen von Länder- und Gemeindeebene, so stellen wir eine relative Steuerstärke des Landes NRW fest, da in 1991/95 beide Ebenen 4.877 DM pro Einwohner vereinnahmen, während im Bundesgebiet mit 4.772 DM ca. 2,2% weniger realisiert werden. Dies ist mit den Werten für 1975/79 zu vergleichen, als der Bundesdurchschnitt um 4 Prozent geringer war. Multiplizieren wir die überdurchschnittliche Steuerkraft pro Einwohner mit der

---

[8] Die Gewerbesteuerhebesätze in den Stadtstaaten sind überdurchschnittlich hoch.

[9] In NRW erhoben in den 1970er Jahren überdurchschnittlich viele Gemeinden die Lohnsummensteuer. Lohnsummensteuereinnahmen können einen dämpfenden Effekt auf die Höhe der Gewerbesteuerhebesätze nach Ertrag und Kapital ausgeübt haben. Der Wegfall der Lohnsummensteuer wurde ab 1980 zum Teil durch höhere Gewerbesteuerhebesätze kompensiert. Die Ausgleichszahlungen des Landes (Härtefallregelung) wurden nur für 2 Jahre gewährt (vgl. Haverkamp, 1982b, S. 557-560). 1980 erhöhten die früheren Lohnsummensteuergemeinden ihre Gewerbesteuerhebesätze, während die anderen Gemeinden ihre durchschnittlichen Hebesätze verringerten. Es ist nicht auszuschließen, daß die Hebesatzerhöhungen in NRW nach 1980 teilweise noch auf die Lohnsummensteuerabschaffung zurückgingen.

Einwohnerzahl, so liegt die gesamte Steuerkraft in NRW 1991/95 um fast 1,9 Mrd. DM höher als im Durchschnitt der alten Flächenbundesländer.[10] Die Steuereinnahmen der Landesebene steigen stärker als die Kommunalsteuereinnahmen. In NRW war die Differenz bedeutend geringer als im Bundesdurchschnitt.

Tabelle 7.3: Realsteuerhebesätze in Prozent und Gewerbesteuerumlage (DM pro Einwohner)

	Gewerbesteuer		Grundsteuer B		Gewerbesteuerumlage	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1980	330	311	274	262	106,91	107,27
1985	356	373	295	295	73,56	70,52
1990	364	393	306	319	87,80	89,17
1995	378	409	350	370	123,99	127,07
*Zunahme	48	98	76	108		

*Zunahme in Prozentpunkten: 1995:1980; Hebesätze inklusive Stadtstaaten ; Quelle: Tabelle 17A im Anhang.

1.3 Sonstige Einnahmen

Die Steuereinnahmen stellen die wichtigsten Einnahmen zur Finanzierung der Staatsaufgaben dar. In diesem Abschnitt sollen im wesentlichen die Gebühreneinnahmen (nur Gemeindeebene) und ähnliche Entgelte dargestellt werden. Gebühren spielen insbesondere unter dem Äquivalenzaspekt eine wichtige Rolle, da sie eine Verbindung zwischen der Inanspruchnahme einer speziellen Leistung und deren Kosten bzw. Finanzierung herstellen.

Die Gebühreneinnahmen der Gemeinden im Bundesgebiet (ohne Krankenhäuser) stiegen zwischen 1978/82[11] und 1991/95 um 115,1 Prozent pro Einwohner und damit deutlich schwächer als in NRW (140,4 Prozent). Die Gebührendeckungsquote[12] erhöhte sich im Bundesgebiet kontinuierlich zwischen 1980 und 1995 um 4 Prozentpunkte auf 14,1 Prozent (vgl. Tabelle 7.4). In NRW stieg die Gebührendeckungsquote von 9,1 Prozent auf 15,0 Prozent. Damit erhöhte sie sich in NRW um fast 2 Prozentpunkte stärker als im

[10] Aufgrund der Bundesergänzungszuweisungen wird allerdings ein erheblicher Teil dieser Differenz eingeebnet. Seit 1995 erhöhen sich die Landesausgaben in NRW aufgrund der LFA-Zahlungen.

[11] Die Gebühreneinnahmen bis 1977 sind durch die in der Statistik nicht separierten Krankenhauspflegesatzeinnahmen verzerrt.

[12] Gebühreneinnahmen im Verhältnis zu den Bereinigten Ausgaben.

Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer. Es kann hier nicht festgestellt werden, welche Gründe dafür verantwortlich sind.[13] Grundsätzlich ist jedoch unverkennbar, daß die Gemeinden verstärkte Versuche der Äquivalenzfinanzierung vornehmen, insbesondere in Nordrhein-Westfalen.

Tabelle 7.4: Gebührendeckungsquoten (Kommunalhaushalte)

	AFBL	NRW
1980	10,1%	9,1%
1981	10,4%	9,9%
1994	14,4%	15,1%
1995	14,1%	15,0%

*Gebühreneinnahmen im Verhältnis zu den Bereinigten Ausgaben; ohne Krankenhäuser; Quelle: Tabelle 15A und 18A im Anhang; eigene Berechnungen.

In absoluten Zahlen waren die Gebühreneinnahmen pro Einwohner 1978/82 in NRW mit 253 DM nur etwas höher als im Durchschnitt der Flächenbundesländer. Die kommunalen Gebühreneinnahmen stiegen in den westdeutschen Flächenländern und in NRW schneller als die laufenden Einnahmen. Die in NRW deutlich höhere Zunahme der Gebühreneinnahmen im Vergleich zu den anderen Bundesländern resultiert in den fast 100 DM höheren Einnahmen pro Einwohner im Durchschnitt der Jahre 1991/95.

Tabelle 7.5: Gebühreneinnahmen der Gemeinden (DM pro Einwohner)

	AFBL	NRW
1978/82	237,71	252,79
1991/95	511,26	607,71
Zunahme*	115,07%	140,40%

*Zunahme 1991/95: 1978/82; Quelle: Tabelle 4A und 15A; eigene Berechnungen.

Es muß allerdings beachtet werden, daß die Gebühren als spezielle Deckungsmittel keine frei verfügbaren Ressourcen darstellen. Die Gebührenerhebung

---

[13] Dies könnte zum Beispiel an einer geringeren Ausgliederung von gebührenintensiven Aufgabenbereichen (Abfall, Abwasser) oder an höheren Kostendeckungsgraden liegen.

unterliegt gesetzlichen und richterlichen Einschränkungen. Gemeinden können sich nur dann zusätzliche finanzielle Handlungsspielräume schaffen, wenn sie den Kostendeckungsgrad erhöhen. Dieser ist nach Umfragen des Deutschen Städtetages zwar gestiegen, eine exakte Untersuchung für den gesamten hier relevanten Zeitraum liegt jedoch nicht vor. Höhere Kostendeckungsgrade führen nur dann zu fiskalisch positiven Ergebnissen, wenn die Ausgaben in den relevanten Bereichen unterproportional steigen. Eine Ausdehnung der gebührenintensiven Bereiche führt in der Regel nicht nur zu höheren Gebühreneinnahmen und höheren Kostendeckungsgraden, sondern auch zum Verbrauch zusätzlicher allgemeiner Deckungsmittel.[14]

Trotzdem kann angenommen werden, daß die Gemeinden einen finanziellen Vorteil gegenüber der Landesebene haben, da sie mit den Gebühreneinnahmen ein in Grenzen variierbares Einnahmenpotential besitzen. Der Vorteil kann aber nur dann genutzt werden, wenn die Kostendeckungsgrade der Gebühren erhöht und weniger Steuermittel zur Abdeckung von Kostenunterdeckungen eingesetzt werden müssen.

Die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit[15] stellen eine der Gebühr vergleichbare Einnahmequelle dar. Sie werden für die Abgeltung unternehmerischer Leistungen bzw. durch die Zeichnung von Eigenkapital realisiert. Auch hier spielen Äquivalenzüberlegungen eine Rolle. In 1995 konnten die Gemeinden in NRW 5 Prozent ihrer laufenden Einnahmen auf diese Art erzielen. Für die Landesebene ergab sich nur ein Anteilswert von 1,3 Prozent, der sogar noch unter den Einnahmen aus der Konzessionsabgabe der Gemeinden lag (2,7%). Die Konzessionsabgabe stellt eine Besonderheit dar, da sie einerseits im Einzelplan 8 als spezifische Einnahme verbucht wird, andererseits aber mit einem minimalen Aufwand realisiert werden kann. Sie ist damit eher als allgemeines Deckungsmittel anzusehen.

Bundesweit sind die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit bei den Gemeinden um 96% und bei der Landesebene um 42 Prozent gestiegen. In NRW stellt sich mit 101% (Gemeinden) und 52% (Länderebene) eine leicht überproportionale Erhöhung ein. Ob diese Steigerung auf eine bessere

[14] Da selbst in den klassischen Kostendeckungsbereichen (Abfall, Abwasser) keine Vollkostendeckung erreicht werden kann, führt ein Mehraufwand immer auch zu absolut steigenden Defiziten. Steigen z.B. die Ausgaben im Bereich Abfall und Abwasser, erhöhen sich die Einnahmen der Gebührenhaushalte und damit der durchschnittliche Kostendeckungsgrad, da die anderen Aufgabenbereiche weniger langsam zunehmen. Selbst wenn der gesamte Kostendeckungsgrad aufgrund der Gewichtsverschiebung zunimmt, steigt der Steuerbedarf (absolut) ebenfalls. Nur wenn die Ausgaben in den Gebührenhaushalten (absolut) schwächer steigen als die Einnahmen, können bei höheren Kostendeckungsgraden auch Steuermittel eingespart werden.

[15] Einschließlich Konzessionsabgaben.

Ausschöpfung der Gewinnerzielungsmöglichkeiten oder auf erhöhte Konzessionsabgaben zurückzuführen ist, kann anhand der Daten nicht ermittelt werden (siehe Tabelle 7.6).

Insbesondere die Einnahmen aus den Konzessionsabgaben erhöhten sich überdurchschnittlich. Damit nahm der finanzielle Handlungsspielraum der Gemeinden etwas stärker als der Spielraum der Landesebene zu. Dennoch blieben diese Einnahmen hinter den Zuwachsraten der laufenden Einnahmen zurück.

Tabelle 7.6: Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (DM pro Einwohner und Zunahme in Prozent)

	Länder		Gemeinden	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975/79	59,07	34,09	88,54	85,65
1991/95	83,71	51,68	173,69	171,82
Zunahme*	41,71%	51,59%	96,16%	100,60%

* Zunahme 1991/95:1975/79; Quelle: Tabelle 19A; eigene Berechnungen.

Die Gebühreneinnahmen leisten einen zunehmenden Beitrag zur Finanzierung der Kommunalhaushalte. Dies liegt u.a. am Ausbau des kommunalen Entsorgungswesens. Die Bedeutung der Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit nimmt bei den Gemeinden leicht, bei den Landesverwaltungen stark ab. Durch die Infragestellung der kommunalen Konzessionsabgaben könnte sich auch für die Gemeinden in Zukunft eine unterproportionale Entwicklung dieser Einnahmenkategorie herausbilden.

2. Ausgaben

Dieser Abschnitt stellt den Kern des Kapitels dar. Es werden zuerst die Bereinigten Ausgaben betrachtet und anschließend einzelne besonders bedeutsame Ausgabenkategorien untersucht. Die Zuweisungen werden aufgrund ihrer Wichtigkeit für die Gemeindefinanzierung und der Verflechtung der Haushalte gesondert analysiert.

2.1 Bereinigte Ausgaben

In NRW steigen die Ausgaben bei den Gemeinden stärker als beim Land. Dies gilt sowohl für den Verwaltungs- wie auch für den Vermögenshaushalt. Damit verschieben sich auch die Ausgabenanteile des addierten Staats- und Kommunalhaushaltes. Während in 1975/79 noch 53,6% des addierten Gesamthaushalts von der Landesebene realisiert wurden, sind es in 1991/95 nur noch 51,6 Prozent (vgl. Tabelle 7.7). Für beide Verwaltungsebenen läßt sich eine überproportionale Steigerung der konsumtiven Ausgaben konstatieren, während bei den Ausgaben der Kapitalrechnung nicht einmal ein Inflationsausgleich erreicht wurde.

Im Bundesgebiet ist ein ähnlicher Trend zu verzeichnen, der zu einer Abnahme der Landesausgabenanteile von 56,3% auf 53,5% führt. In den westdeutschen Flächenländern verlieren die Landesverwaltungen also ein wenig stärker an Gewicht als in NRW, tätigen aber dennoch etwas höhere Ausgaben als die NRW-Landesverwaltung.

Tabelle 7.7: Ausgaben der Länder und Gemeinden (DM pro Einwohner und Zunahme in Prozent)

	Länder		Gemeinden		Länderanteil**	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975/79	2.411	2.328	1.873	2.014	56,28%	53,62%
1991/95	4.839	4.530	4.208	4.256	53,49%	51,56%
*Zunahme	100,71%	94,59%	124,67%	111,32%		

* Zunahme 1975/79:1991/95 pro Einwohner in Prozent; **Landesausgaben in Prozent der addierten Landes- und Gemeindeausgaben; ab 1978 teilweise ohne, ab 1984 mit Krankenhäusern; Quelle: Tabelle 13A, 14A, ; eigene Berechnungen.

In absoluten Zahlen ergibt sich in 1991/95 folgendes Bild: Die Gemeinden in NRW verausgaben 4.256 DM pro Einwohner und im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer 4.208 DM pro Einwohner. Die Landesebene in NRW ist für Ausgaben in Höhe von 4.530 DM verantwortlich und in den AFBL für 4.839 DM pro Einwohner. Festgestellt werden kann jedoch, daß die Ausgaben in NRW weniger stark steigen als im Bundesdurchschnitt und daß es in NRW einen etwas höheren kommunalen Aufgabenerfüllungsgrad als in westdeutschen Bundesländern gibt.

2.1.1 Ausgaben der laufenden Rechnung

Die konsumtiven Ausgaben von Ländern und Gemeinden steigen deutlich stärker als die investiven Ausgaben. Dieser Trend ist sowohl für NRW als auch für den Bundesdurchschnitt zu konstatieren. Bei der Landesebene kommt es zu einer Steigerung der laufenden Ausgaben als Anteil an den Bereinigten Ausgaben von 78,9% in 1975/79 auf 85,8% (NRW: von 77,9% auf 86,7%). Damit verschlechtert sich die Haushaltsstruktur in NRW stärker als im Bundesdurchschnitt. Bei den Gemeinden kommt es zu einer Steigerung von 68,1% auf 78,4 Prozent (NRW: von 70,7% auf 82,6%). Die Gemeinden insgesamt und in NRW im besonderen erhöhen also deutlich den Anteil der laufenden Ausgaben an den gesamten Bereinigten Ausgaben.

Tabelle 7.8: Laufende Ausgaben von Ländern und Gemeinden (DM pro Einwohner sowie Zunahme und Anteilswerte in Prozent)

	Länder		Gemeinden		**Anteilswerte Länder		**Anteilswerte Gemeinden	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975/79	1.902	1.814	1.275	1.423	78,9%	77,9%	68,1%	70,7%
1991/95	4.151	3.926	3.300	3.514	85,8%	86,7%	78,4%	82,6%
*Zunahme	118,2%	116,5%	158,8%	146,9%				

*Zunahme 1991/95:1975/79;** Anteil der laufenden Ausgaben an den Bereinigten Ausgaben; Quelle: Tabellen 13A-16A im Anhang; eigene Berechnungen.

Pro Einwohner werden in NRW in 1991/95 von den Gemeinden und der Landesverwaltung zusammen 7.440 DM für laufende Ausgaben verbucht. Im Durchschnitt der westdeutschen Länder belief sich der Wert auf 7.451 DM und damit auf mehr als das doppelte der Ausgaben von 1975/79 (3.177 DM). In NRW lagen die laufenden Ausgaben im ersten Beobachtungsjahrfünft mit 3.237 DM etwas über den Zahlen für die anderen Bundesländer. Insgesamt ist zu bemerken, daß die Ausgaben der laufenden Rechnung zwischen NRW und den anderen Bundesländern fast identisch sind und sich auch in den letzten 20 Jahren kaum unterschiedlich entwickelt haben.

2.1.2 Ausgaben der Kapitalrechnung

Einen drastischen Bedeutungsverlust haben die Ausgaben der Kapitalrechnung zu verzeichnen.[16] Auf allen Ebenen kommt es zu einem Rückgang der Anteilswerte bezogen auf den jeweiligen Gesamthaushalt. Während die Ausgaben der laufenden Rechnung kontinuierlich steigen, nehmen die Investitionsausgaben in vielen Jahren im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr ab. So ist es kein Wunder, daß im Durchschnitt der Jahre 1991/95 bei den Gemeinden in NRW nur noch 17,5% der Gesamtausgaben (VwH+VmH) für investive Zwecke verwendet werden und im Landeshaushalt sich der Anteilswert auf 13,3% ermäßigt. Diese Werte müssen mit den Investitionsquoten für 1975/79 verglichen werden, die sich auf 29,3 (Länder) bzw. 22,1 Prozent (Gemeinden) beliefen (vgl. Tabelle 14A und 15A).

Im übrigen Bundesgebiet stellt sich das investive Bild etwas besser dar. Im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer reduziert sich die Investitionsquote nur von 31,9 % auf 21,6 % bei den Gemeinden und 21,1 bzw. 14,2 Prozent bei den Ländern (vgl. Tabelle 13A und 16A). Damit stellt NRW ein Negativbeispiel in puncto Haushaltsstruktur dar. Pro Kopf werden mit 604 DM beim Land und über 743 DM bei den Gemeinden deutlich weniger als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer investiert (Länderebene: 688 DM; Gemeindeebene: 908 DM).

Auch beim prozentualen Zuwachs gegenüber 1975/79 schneidet NRW schlechter ab. Gemeinden und Landesverwaltung legen in etwa gleich zu, allerdings sind bei den Gemeinden die hohen Ausgaben für den gesetzlich normierten Abwasser- und Abfallbereich zu berücksichtigen. Bei den investiven Zuschußbedarfen der Gemeinden machen die Verwendungen für den Aufgabenbereich Öffentliche Einrichtungen, etc. (Einzelplan 7) immerhin fast 40% der gesamten investiven Zuschußbedarfe zwischen 1991 und 1995 aus (siehe Kapitel VI).

Während in 1975/79 die Gemeindeinvestitionen in NRW noch 98,8% des Einwohnerwertes aller Flächenländer erreichte, waren es 1991/95 nur noch 81,8 Prozent, eine deutliche Verschlechterung. Für die Landesebene NRW sind Vergleichswerte von 101,2% sowie 87,8 Prozent zu vermelden. Die Landesebene NRW hat ihre Haushaltsstruktur im Vergleich zu den NRW-Gemeinden etwas verbessert, im Vergleich zu den anderen Bundesländern verschlechtert.

[16] Neben den Baumaßnahmen werden hier insbesondere Investitionszuschüsse an den privaten und öffentlichen Bereich verbucht. Aufgrund der investiven Zweckzuweisungen an die Gemeinden kommt es zu Doppelzählungen.

Werden die Investitionen von Ländern und Gemeinden addiert und um die investiven Zweckzuweisungen bereinigt, stellen wir für 1975/79 eine etwas schlechtere Investitionsneigung in NRW fest. Im Durchschnitt der Jahre 1991/95 ist der NRW-Wert um fast 300 DM pro Einwohner niedriger als im Bundesdurchschnitt. Wären in NRW Investitionsausgaben in Höhe des errechneten Durchschnitts getätigt worden, hätten zusätzlich über 4 Mrd. DM für die Ausgaben der Kapitalrechnung verbraucht werden müssen (vgl. Tabelle 7.9).

Tabelle 7.9: Investitionen und Investitionsquoten der Länder und Gemeinden (DM pro Einwohner bzw. Anteilswerte)

	Länderebene		Gemeindeebene		Gesamt*		Investitionsquote ** (Länder und Gemeinden)	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975/79	509	515	598	591	947	877	25,17%	23,82%
1991/95	688	604	908	743	1.398	1.110	17,44%	14,34%
Zunahme	35,2%	17,3%	51,8%	25,7%	47,6%	26,6%		

*Um geleistete investive Zuweisungen an die Gemeinden bereinigt; **Ausgaben der Kapitalrechnung als Anteil der Bereinigten Ausgaben; Quelle: Tabelle 13A-16A; eigene Berechnungen.

2.1.3 Ausgaben für Baumaßnahmen

Während die Ausgaben der Kapitalrechnung auch Investitionszuschüsse an den öffentlichen und privaten Bereich sowie die Beschaffung beweglicher Sachen enthalten, werden bei den Baumaßnahmen immobile Werte für den „Eigenbedarf“ realisiert.[17] Dazu zählen Straßen, Verwaltungsgebäude, Schulen, Abfall- und Abwasserbeseitigungsanlagen, etc. Die Ausgaben für eigene Baumaßnahmen sind bei den Gemeinden deutlich höher als bei der Landesebene. Etwa zwei Drittel der öffentlichen Baumaßnahmen entfallen auf die Kommunen (vgl. Rehm u.a., 1998, S. 341).

Im Bundesdurchschnitt wurden 1991/95 von den Gemeinden 556 DM pro Einwohner verbaut und damit nur 136 DM oder 32% mehr als 1975/79. In NRW betragen die kommunalen Bauausgaben nur 493 DM (1991/95) bzw. 401 DM (plus 22%). In NRW wird also sowohl im ersten als auch im letzten Beobachtungsjahrfünft weniger in Baumaßnahmen investiert als in den anderen Bundesländern.

---

[17] Die Ausgaben für Baumaßnahmen werden auch in der Kapitalrechnung (2.1.2) verbucht. Sie sollen aufgrund ihrer Bedeutung explizit betrachtet werden.

Die Landesebene verbaut nur 104 DM (1991/95) bzw. 83 DM pro Einwohner. In NRW werden sogar nur 34 DM (1991/95) bzw. 48 DM verbucht. Der nominelle Rückgang der Bauinvestitionen in NRW überrascht etwas. Niveau und Entwicklung dürften aber auch damit zu tun haben, daß die Bundes- und Landesstraßen in NRW kommunal (Landschaftsverbände) erstellt werden, wohingegen in anderen Bundesländern die staatliche Ebene für die Aufgabenerfüllung zuständig ist (vgl. Institut für Finanzen und Steuern, 1991, S. 47).

Auch die Bauausgaben sind in NRW demnach unterdurchschnittlich und bestätigen die problematische Haushaltsstruktur. Die Landesausgaben sind dabei deutlich niedriger und entwickeln sich nachteiliger als die Gemeindeausgaben.

2.2 Nettoausgaben

Als weitere Kategorie der öffentlichen Haushaltsanalyse werden hier die Nettoausgaben untersucht. Die Nettoausgaben beschreiben die selbstfinanzierten Ausgaben, also die Ausgaben abzüglich der Zuweisungen von anderen Ebenen. Hierdurch wird die eigene Ausgabenbelastung und die eigene Mittelaufwendung sichtbar (vgl. Institut Finanzen und Steuern, 1991, S. 58f.)

Anhand der Zahlen in Tabelle 7.10 wird deutlich, daß die Nettoausgaben pro Einwohner in NRW auf der Landesebene etwas weniger stark steigen als in den anderen Bundesländern. Für die Gemeindeebene NRW ist ein Gleichschritt mit dem Bundesdurchschnitt zu verzeichnen. Auch die Gemeindeanteile (AFBL und NRW) an den gesamten Nettoausgaben der Staats- und Kommunalebene weichen kaum voneinander ab. Es läßt sich jedoch eine leichte Zunahme des Gemeindeanteils für beide Beobachtungsregionen feststellen, was auf größere Eigenanstrengungen (Gebühren) zur Finanzierung der Ausgaben hindeutet.

Tabelle 7.10: Nettoausgaben der Länder und Gemeinden (DM pro Einwohner und Anteilswerte)

	Länder		Gemeinden		Gemeindeanteil *	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975/79	2.077	2.070	1.421	1.416	40,6%	40,6%
1990/94	4.148	4.004	3.049	3.041	42,4%	43,2%
**Zunahme	99,7%	93,5%	114,6%	114,8%		

*Gemeindeanteil an den addierten Nettoausgaben der Gemeinde- und Landesebene; ** Zunahme 1990/94:1975/79; Quelle: Tabelle 20A im Anhang; eigene Berechnungen.

Hierbei ist noch zu berücksichtigen, daß der Anteil der fremdbestimmten Ausgaben heute deutlich höher liegt als in den 1970er Jahren. Dies bedeutet, daß die Gemeinden zwar einen größeren Anteil ihrer Gesamtausgaben selber finanzieren, davon aber einen kleineren Teil für selbstbestimmte Maßnahmen verwenden können.

1975/79 werden von den Gemeinden und der Landesebene in NRW Nettoausgaben in Höhe von insgesamt 3.487 DM getätigt, von denen die Gemeindeebene 40,62% realisiert. In 1990/94 werden 7.045 DM pro Einwohner an Nettoausgaben verbucht. Nun liegt der Gemeindeanteil bei 43,17 Prozent. Im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer werden 3.498 DM bzw. 7.197 DM verausgabt. Der Gemeindeanteil im ersten Beobachtungsjahrfünft entspricht im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer exakt dem NRW-Wert, während in 1990/94 der Bundeswert um fast einen Prozentpunkt unter dem NRW-Wert liegt. Der etwas höhere Kommunalisierungsgrad in NRW manifestiert sich also auch am Anteil der selbstfinanzierten Ausgaben. Insgesamt überrascht die starke Übereinstimmung der Nettoausgaben zwischen NRW und den anderen Bundesländern. Nur für die Länderebene ist in 1990/94 eine leichte Diskrepanz zu konstatieren.

Für die Gemeindeebene steigen die Nettoausgaben zwischen 1975/79 und 1990/94 im Bundesgebiet und in NRW fast gleich stark. Stärker wachsende Gebühreneinnahmen in NRW werden durch die sonstigen Einnahmen kompensiert, so daß insgesamt eine Uniformität der gemeindlichen Finanzentwicklung zu verzeichnen ist. Die Länderzunahmen bei den Nettoausgaben sind bedeutend geringer. Im Falle der Landesebene NRW steigen die Nettoausgaben um über 20 Prozentpunkte langsamer (um 93,5 statt 114,8 Prozent) als die Gemeindeausgaben. Im Bundesdurchschnitt beträgt die Differenz 15 Prozentpunkte.

2.3 Spezielle Ausgabenkategorien

Bei der Betrachtung der globalen Ausgabenkategorien haben wir eine starke Gleichförmigkeit der Entwicklung der Bereinigten und der Nettoausgaben zwischen dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer und dem Bundesland NRW festgestellt. Hier macht sich insbesondere der ergänzende und der passive Finanzausgleich bemerkbar.

Die Uniformität der Bereinigten Ausgabenentwicklung gilt abgeschwächt auch für den vertikalen Vergleich von Ländern und Gemeinden. Bei den Investitionen gab es schon stärkere Diskrepanzen in intertemporaler und interregionaler Hinsicht. Es sollen deshalb verschiedene spezifische Ausgaben analysiert und interpretiert werden.

In diesem Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, ob bei der Analyse bestimmter Ausgabearten Unterschiede identifiziert werden können, die Rückschlüsse über die Finanzlage von Ländern und Kommunen zulassen.

2.3.1 Zinsausgaben

Aufgrund der stark steigenden Staatsverschuldung in Bund, Ländern und Gemeinden sollte man eine kontinuierliche Erhöhung der Zinsausgaben annehmen.[18] Dies trifft für alle Gebietskörperschaftsebenen zu, auf der Gemeindeebene allerdings nur für die absoluten Werte, nicht jedoch im Verhältnis zu den Bereinigten Ausgaben.

Während die gemeindlichen Zinsausgaben in NRW etwas schwächer steigen als die Bereinigten Ausgaben, erlebt die Landesebene schon fast eine Explosion der Zinsausgaben. Zwischen 1975 und 1995 verzwanzigfacht sich die Zinsbelastung. Selbst bei einer Betrachtung der Zeiträume 1975/79 und 1991/1995 wird noch eine Steigerung von 632 Prozent pro Einwohner ausgewiesen. Fast 10 Prozent der Bereinigten Ausgaben müssen im letzten Beobachtungsjahrfünft für Zinszahlungen ausgegeben werden (vgl. Tabelle 7.11). An der enormen Belastung ändert auch die Stagnation der Zinsausgaben seit 1992 kaum etwas. Hier werden in Zukunft noch erhebliche Konsolidierungsbemühungen notwendig sein.

Bei den anderen Landesverwaltungen läßt sich zwar auch eine wachsende Zinsbelastung feststellen. Im Vergleich zu den Bereinigten Ausgaben sind jedoch nur 7,5 Prozent für die Zinszahlungen aufzuwenden. In absoluten Zahlen werden in NRW 427 DM pro Einwohner verbucht, während im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer 363 DM pro Einwohner zu verzeichnen sind. Dies ist mit 58 DM für NRW in 1975/79 bzw. 84 DM für die westdeutschen Flächenländer zu vergleichen.

Auch die Gemeinden müssen ihre Zinszahlungen erhöhen, jedoch sinkt die Zinsausgabenquote in NRW von 5,3 in 1975/79 auf 4,6 Prozent. Im Durchschnitt der westdeutschen Gemeinden ergibt sich eine Absenkung von 5,1 auf 3,8 Prozent in 1991/95. Damit sinkt die Zinsbelastung im Durchschnitt der Flächenländer stärker als in NRW. In absoluten Zahlen ergibt sich dementsprechend ebenfalls in NRW eine schlechtere Entwicklung. 1975/79 waren die Zinsausgaben mit 106 DM pro Einwohner nur um 11 DM höher als im Durchschnitt der alten Flächenbundesländer. Im letzten Beobachtungsjahr-

[18] Zur Bedeutung der Zinsausgaben für die Beurteilung der Haushaltsstruktur vgl. Institut für Finanzen und Steuern, 1995, S. 57.

fünft betrug der Abstand schon fast 36 DM bei einer absoluten Belastung von 197 DM pro Einwohner in NRW.

Tabelle 7.11: Zinsausgaben der Länder und Gemeinden und Zinsausgabenquote (DM pro Einwohner bzw. Prozent)

	Länder		Gemeinden	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975/79	83,63	58,31	95,30	106,01
1991/95	363,12	426,50	161,78	197,34
*Zunahme	334,21%	631,48%	69,77%	86,15%
1975/79**	3,47%	2,50%	5,09%	5,26%
1991/95**	7,50%	9,42%	3,84%	4,64%

DM pro Einwohner bzw. Prozent; * Zunahme 1991/95: 1975/79;** Zinsausgabenquote; Quelle: Tabelle 21A im Anhang; eigene Berechnungen.

Ein wichtiges Beurteilungskriterium für die Zins- und Schuldenbelastung ist die Zins-Steuer-Quote. Diese gibt an, welcher Anteil der Steuereinnahmen für die Zinsverpflichtungen aufgebracht werden muß (vgl. Institut Finanzen und Steuern, 1991, S. 36; vgl. Förster, 1996, S. 277). Es muß darauf hingewiesen werden, daß insbesondere die Gemeinden einen Teil ihrer Zinsverpflichtungen im Rahmen der Gebührenkalkulation durch spezielle Deckungsmittel refinanzieren können und die Schlüsselzuweisungen wie die Steuern frei verfügbare Finanzmittel darstellen. Diese Möglichkeit besteht für die Landesebene fast gar nicht.

Tabelle 7.12: Zins-Steuer-Quote von Ländern und Gemeinden

	Länder		Gemeinden	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975/79	5,12%	3,46%	14,87%	15,59%
1991/95	10,50%	12,25%	12,31%	14,15%

Quelle: Tabelle 21A und 22A; eigene Berechnungen.

Wird die Zins-Steuer-Quote als Beurteilungskriterium für die Güte eines Haushaltes herangezogen, wird eine leichte Verbesserung der Gemeindeverschuldung zu konstatieren sein, während sich die Belastung der Länderhaushalte deutlich, im Fall NRW sogar drastisch, verschlechtert hat. Sowohl Gemeinde- als auch

Landesebene in NRW sind finanziell stärker belastet als der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Die Gemeinden haben in Relation zu ihren Steuereinnahmen heute etwas höhere Verpflichtungen als die Länder.[19] Der Unterschied zwischen den beiden Ebenen hat im Beobachtungszeitraum deutlich abgenommen (Konvergenz).

2.3.2 Personal- und Sachausgaben

Für die Sachausgaben sind die Gemeinden stärker im Obligo als die Landesverwaltungen. Pro Einwohner werden von den Landesverwaltungen in den westdeutschen Flächenländern 1991/95 428 DM für den Sachaufwand verbucht (NRW: DM 371). Bei den Gemeinden sind es mit 809 DM (NRW: 769 DM) deutlich mehr. Für den Sachaufwand gilt, daß in NRW die Landesebene geringer belastet ist als der Durchschnitt der westdeutschen Flächenbundesländer, während die Gemeindeebene in NRW stärker belastet ist.

Auf der Gemeindeebene steigt der Sachaufwand stärker als für die Landesverwaltungen. In NRW ist der Unterschied allerdings minimal. Ein wesentlicher Teil der Steigerung des Sachaufwandes dürfte mit den Investitionen der Vergangenheit zu tun haben. Während die Landesverwaltungen nur ca. 10 Prozent der Ausgaben der Kapitalrechnung für eigene Sachinvestitionen verausgaben, macht dieser Wert bei den Gemeinden in 1995 über 80 Prozent aus. Durch Bewirtschaftungs- und andere Folgekosten hängt der Sachaufwand in starkem Maße von den Bauinvestitionen ab. Bei den Ländern schlagen sich die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz im Sachaufwand nieder. Die Gemeinden geben für diese Aufgabe deutlich weniger aus als die Länder (vgl. Institut Finanzen und Steuern, 1991, S. 105).

Die Steigerungsraten sind für drei der vier untersuchten Verwaltungsgruppen weitgehend identisch (plus 135-140%), während die Gemeindeebene in den alten Flächenbundesländern deutlich höhere Zunahmen zu verzeichnen hat.

Bei den Personalausgaben zeichnet sich ein ähnliches Bild ab. Die Gemeindeebene hat mit deutlich höheren Zuwachsraten zu kämpfen als die Landesverwaltungen. In NRW ist die Zunahme für die Landesebene wieder bedeutend schwächer als für die Gemeinden. Pro Einwohner werden von den Landesverwaltungen in den westdeutschen Flächenländern 1991/95 2.037 DM für das Personal aufgewendet (NRW: 1.847 DM). Bei den Gemeinden sind es 1.287 DM (NRW: 1.326 DM). Die Personalkostenbelastung ist also in NRW für

[19] Ein günstigeres Bild ergäbe sich für die Gemeindeebene, wenn die Schlüsselzuweisungen der Gemeindeebene zugeordnet würden. Dies entspräche der Zuordnung der Bundesergänzungszuweisungen zu der Länderebene (vgl. Wissenschaftlicher Beirat, 1996, S. 28).

die Landesebene geringer als im Bundesdurchschnitt, während die Gemeindeebene in NRW stärker belastet ist.

Tabelle 7.13: Sachausgaben und Sachausgabenquote von Länder und Gemeinden (DM pro Einwohner bzw. Prozent)

	Länder		Gemeinden		Länderquote*		Gemeindequote*	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975/79	178,52	157,66	313,51	323,60	7,40%	6,8%	16,7%	16,1%
1991/95	427,98	370,97	808,75	768,64	8,84%	8,2%	19,2%	18,1%
Zunahme**	139,7%	135,3%	158,0%	137,5%				

*Sachausgaben in Prozent der Bereinigten Ausgaben; **Zunahme 1991/95 gegenüber 1975/79 in Prozent; Quelle: Tabelle 23A im Anhang; eigene Berechnungen.

Die aktuellen Werte liegen deutlich über den Vergleichszahlen im ersten Beobachtungsjahrfünft. Besonders stark steigen die Personalausgaben in den Gemeinden im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Die Gemeinden in NRW steigern ihre Personalausgaben zwar ebenfalls stärker als die Landesebene, aber nicht so deutlich wie die anderen Gemeinden. Insbesondere im Durchschnitt der Flächenländer (Länderebene) ist die Zuwachsrate moderat und liegt sogar unter dem Wert der gesamten Bereinigten Ausgaben. Für alle anderen Gruppen steigen die Personalausgaben stärker als die Bereinigten Ausgaben.

Für die Landesebene ist eine personalintensive Aufgabenwahrnehmung zu konstatieren. Die hohen Personalkostenanteile an den gesamten Ausgaben steigen im Beobachtungszeitraum in NRW noch etwas, im AFBL-Durchschnitt bleiben sie gleich. Bei den Gemeinden ist für beide Gruppen eine leichte Zunahme zu beobachten.

Tabelle 7.14: Personalausgaben und Personalausgabenquote

	Länder		Gemeinden		Länderquote*		Gemeindequote*	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975/79	1.019,29	902,80	544,03	610,28	42,27%	38,78%	29,05%	30,30%
1991/95	2.037,12	1.847,18	1.286,89	1.326,22	42,10%	40,78%	30,58%	31,16%
Zunahme**	99,9%	104,6%	136,6%	117,3%				

DM pro Einwohner bzw. Prozent; *Personalausgaben in Prozent der Bereinigten Ausgaben; **Zunahme 1991/95:1975/79 in Prozent; Quelle: Tabelle 23A im Anhang; eigene Berechnungen.

2.3.3 Zuschüsse an andere Bereiche

Diese Kategorie umfaßt den Ressourcentransfer an Dritte (also nicht den öffentlichen Bereich). Dabei handelt es sich um eine Sammelgröße, die sowohl die Sozialhilfeaufwendungen und andere Sozialleistungen umfaßt als auch Zuschüsse an Soziale Einrichtungen. Es werden unter dieser Ausgabenart nur laufende und keine investiven Transfers nachgewiesen.

Für die Gemeinden haben die Zuschüsse eine bedeutende Rolle eingenommen, da einerseits die Sozialleistungen gestiegen sind und andererseits, z.B. im Kindergartenbereich, eine Bezuschussung der freien Träger stattfindet, die von der Ausgabenentwicklung her eine steigende Bedeutung gewonnen hat. Im ersten Beobachtungsjahrfünft waren die Zuschüsse der Gemeinden nur um 22,5 Prozent (AFBL) bzw. 53,8 Prozent (NRW) höher als die Ausgaben der Landesverwaltung. Dieser Unterschied akzentuierte sich in den 1990er Jahren und betrug 1991/95 im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer 106 Prozent bzw. 172 Prozent in NRW.

Tabelle 7.15: Zuschüsse an andere Bereiche (DM pro Einwohner)

	Länder		Gemeinden	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975/79	213,81	232,06	262,26	356,94
1991/95	419,56	405,07	866,97	1.105,31
Zunahme*	96,23%	74,56%	230,57%	209,66%

*Zunahme 1991/95:1975/79; Quelle: Tabelle 21A im Anhang; eigene Berechnungen.

1975/79 wendeten die Gemeinden in NRW 357 DM pro Einwohner für die Zuschüsse auf, das Land 232 DM. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt, der für die Gemeinden bei 262 DM und für die Landesverwaltungen bei 213 DM lag, waren dies ca. 36 Prozent (Gemeinden) bzw. 8,9 Prozent (Land) mehr. Im letzten Beobachtungsjahrfünft wurden in den NRW-Gemeinden 1.105 DM pro Einwohner für Zuschüsse verwendet, während die Landesebene nur 405 DM verausgabte. Die Schere zwischen Gemeinde- und Landesausgaben öffnete sich also erheblich. Unterdurchschnittlich entwickelten sich die Ausgaben der Landesverwaltung NRW im Vergleich zu den anderen Landesverwaltungen. Während 1975/79 noch 20 DM pro Einwohner mehr verausgabt wurden als im Bundesdurchschnitt, waren es 1991/95 10 DM weniger. Für die Gemeinden im Bundesgebiet ergab sich ein durchschnittlicher Ausgabenbedarf von 867 DM und für die Landesebene von 420 DM pro Einwohner. Die NRW-Gemeinden

müssen also im letzten Beobachtungsjahrfünft 250 DM mehr ausgeben als der Durchschnitt der Gemeinden.

Die Gemeinden in NRW mußten fast ein Viertel ihrer gesamten Einnahmen zur Finanzierung der Zuschüsse an Dritte verwenden. Bezogen auf die Steuereinnahmen waren es sogar 80 Prozent. Im Bundesdurchschnitt beliefen sich die Vergleichswerte auf 21 und 66 Prozent. Für die Landesebene waren die Belastungen wesentlich geringer. In den folgenden Abschnitten sollen wesentliche Komponenten dieser Zuschußkategorie untersucht werden.

2.3.3.1 Sozialhilfeausgaben

Die Sozialhilfeausgaben stellen eine besondere Ausgabenkategorie dar, da die Ausgaben weitgehend bundesgesetzlich normiert sind und sowohl Verwaltungs- als auch Zweckausgaben von den Gemeinden und Gemeindeverbänden finanziert werden müssen. Die Länder finanzieren die Sozialhilfe des überörtlichen Trägers in unterschiedlicher Höhe. So betrugen 1985 in NRW und Baden-Württemberg die insgesamt kommunal zu finanzierenden Ausgabenanteile über 96 Prozent während in Niedersachsen und dem Saarland mehr als 45 Prozent der Nettobelastung (Nettoausgaben minus unmittelbarer Einnahmen) staatlich finanziert wurden (vgl. Bötticher-Meyners, 1990, S. 103).

In Tabelle 7.16 wird die Nettobelastung mit Sozialhilfeaufwendungen abgebildet. Da ein signifikanter Teil der Ausgaben durch die Inanspruchnahme Dritter refinanziert werden kann (vgl. Eildienst, 19/1996, S. 325), wurden diese spezifischen Einnahmen von den Nettoausgaben abgesetzt. 1986 betrugen z.B. die spezifischen Einnahmen aufgrund von Rückerstattungen etc. 4,1 Mrd. DM bei einer kommunalen Gesamtbelastung (brutto) von 19,2 Mrd. DM (vgl. Institut Finanzen und Steuern, 1989, S. 26). Für NRW ergab sich eine Nettobelastung von 165 DM (1975/77) bzw. 666 DM pro Einwohner (1993/95).[20] Obwohl der Finanzierungsbeitrag der Landesebene prozentual stärker stieg als die Gemeindeausgaben, ist der Gemeindeanteil mit über 90 Prozent weit überdurchschnittlich.

Im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer werden knapp 600 DM für die Sozialhilfe verbraucht, also ca. 70 DM weniger als in NRW (jeweils Landes- und Gemeindeebene). Da die Zahlen für NRW den Durchschnitt merklich nach oben ziehen, wird die ungleiche Belastung noch unterzeichnet. Die anderen Länderverwaltungen beteiligen sich deutlich stärker an den Ausgaben, so daß im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer nur 450 DM (1993/95) für die

[20] Für diese und die folgenden Ausgabenkategorien wurden nur einzelne Haushaltsjahre für die Analyse herangezogen.

Sozialhilfe kommunal aufgebracht werden müssen. Dies sind immerhin 150 DM pro Einwohner weniger als in NRW.[21]

Tabelle 7.16: Sozialhilfeausgaben der Länder und Gemeinden					
	Nettobelastung in DM pro Einwohner		Zunahme in Prozent	Sozialhilfe-Steuer-Quote	
	1975/77	1993/95		1975	1995
NRW: Gemeinden	155,16	603,51	288,97%	25,18%	46,75%
NRW: Land	10,00	62,53	525,57%	0,57%	1,61%
AFBL: Gemeinden	100,32	449,58	348,16%	15,23%	37,32%
AFBL: Länder	27,58	142,03	414,92%	1,79%	3,86%
Einwohnerzahl von 1976 bzw. 1994; Quelle: Tabelle 24A; eigene Berechnungen.					

Insgesamt werden in NRW 1995 fast 12 Mrd. DM für die Finanzierung der Sozialhilfe benötigt. In den anderen Flächenländern werden dagegen nur 25,6 Mrd. DM verbucht (vgl. Tabelle 24A im Anhang). Noch deutlicher werden die Belastungsunterschiede bei der Betrachtung der kommunalen Ebene: 11,3 Mrd. versus 18 Mrd. DM in allen anderen westdeutschen Flächenländern. Mit anderen Worten: Obwohl in NRW nur 29,6 Prozent der Bevölkerung wohnt, müssen die Gemeinden fast 39 Prozent der Sozialhilfe finanzieren. Unter Beteiligung der Länderebene ergibt sich für NRW 1995 ein Anteilswert von 32,6 Prozent.

Die Kommunen in NRW mußten 1995 46,7 Prozent ihrer Steuereinnahmen für die Finanzierung der Sozialhilfeausgaben (Nettobelastung) verwenden. Im Vergleich zu 1975 war dies eine Steigerung um über 20 Prozentpunkte (vgl. Tabelle 7.16). Im Bundesdurchschnitt mußten die Kommunen 37,3 Prozent der Steuermittel für die Sozialhilfe einsetzen. Dies war ebenfalls eine Steigerung um über 20 Prozentpunkte. Bei den Landesverwaltungen waren es nur 1,8 Prozent (NRW: 0,57%) im Jahr 1975 und 3,9 Prozent (NRW: 1,6%) im Jahr 1995.

Hier besteht eine deutliche Diskrepanz zwischen den (Steuer-) Einnahmen und den spezifischen Ausgaben. Nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz kann die Finanzierung der im wesentlichen fremdbestimmten Sozialhilfe nicht mit einem solchen großen Anteil des kommunalen Steueraufkommens sinnvoll sein.[22] Dies gilt sowohl für die Bundesebene, die zwar den größten Teil der Entscheidungskompetenz hat, aber nicht finanziert, als auch für die kommunale

[21] Dies entspricht rein rechnerisch einer Mehrbelastung der NRW-Kommunen und des Landes um ca. 2,5 Mrd. DM.

[22] Die Schlüsselzuweisungen ändern diesen Sachverhalt nicht. Sie sind im übrigen in NRW wenig stärker gestiegen als die Steuereinnahmen der Gemeinden und konnten somit die zunehmende Ausgabenbelastung nicht auffangen.

Ebene, die primär für die Aufgabenwahrnehmung und die Finanzierung zuständig ist.

Da die Entscheidung über die Sozialhilfe nicht kommunal erfolgt, muß eine Reform die Entscheidungs- und Kostentragungskompetenz enger zusammenbringen, um diesen Baustein der Verteilungspolitik zumindest teilweise national finanzieren zu lassen (vgl. Arbeitskreis Finanzen, 1991, S. 5). Die intraregionale Verteilung der Sozialhilfelasten schafft weitere Probleme: Es ist geradezu paradox, daß steuerschwache Regionen mit höheren Ausgaben belastet werden als steuerstarke (vgl. Biehl, 1996b, S. 103).

In der Vergangenheit wurde die steigende Arbeitslosigkeit, insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit, zu einem Sprengsatz für die gemeindlichen Sozialhaushalte (vgl. Institut Finanzen und Steuern, 1989, S. 26; Wolski-Prenger/Rothard, 1996, S. 73). Hier ist kurzfristig keine Entspannung zu erwarten. Durch die Entlastungswirkungen der Pflegeversicherung wurden die Sozialhilfeausgaben ab 1996 gesenkt. Es ist zu erwarten, daß die Entlastungswirkung der Pflegeversicherung die Wachstumsdynamik der Sozialhilfeausgaben nur kurzfristig bremsen wird. 1993 wurden ca. 60 Prozent der Sozialhilfeleistungen wegen besonderer Lebenslagen getätigt also insbesondere wegen Behinderung und Pflegebedürftigkeit (vgl. Finanzbericht, 1997, S. 149).

2.3.3.2 Kindergärten[23]

Auch die Kindergärten stellen einen Aufgabenbereich dar, der weitgehend gesetzlich geregelt ist. Während die Bundesgesetzgebung allen Kindern ab 3 Jahren mittlerweile einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz gewährt, spezifiziert die Landesgesetzgebung qualitative und quantitative Parameter der Leistungserbringung. Sowohl der Bedarf als auch das Versorgungsniveau sind damit aus kommunaler Sicht inzwischen fast vollständig fremdbestimmt. Die landesgesetzliche Normierungsdichte variiert interregional. Dies trifft ebenfalls auf die Kosten zu (vgl. Maus, 1995, S. 34). Die Landesverwaltungen beteiligen sich unterschiedlich stark an den finanziellen Aufwendungen für Kindergärten. Ein Teil der Gesamtkosten wird durch landesgesetzlich definierte Elternbeiträge refinanziert (ca. 10 Prozent der laufenden Ausgaben). Den Gemeinden in NRW soll in verschiedenen Modellversuchen ein größerer Freiraum in der Gebührengestaltung und bei den Ausstattungsstandards gewährt werden (sogenanntes Kommunalisierungsgesetz).

[23] Die Statistik hat für 1975/76 keine aufbereiteten Daten für die Kindergartenausgaben; aufgrund des anderen Vergleichszeitraums und des Zweijahresdurchschnitts ergibt sich eine andere prozentuale Zunahme als bei den Sozialhilfeausgaben.

Die Ausgaben für die Kindergärten sind noch stärker als die Ausgaben für die Sozialhilfe gestiegen. Die Nettobelastung pro Einwohner ist allerdings deutlich geringer als bei der Sozialhilfe. In NRW mußten die Gemeinden 1994/95 über 136 (vgl. Tabelle 7.17) DM pro Einwohner für die Kindergärten aufwenden (Nettobelastung). Die Landesverwaltung beteiligte sich mit 83 DM und damit deutlich stärker als bei der Sozialhilfe. Bei den Kindergartenausgaben fällt auf, daß sich die Ausgaben bis Mitte der 80er Jahre nur moderat erhöhten, um dann bis 1994/95 auf 220 DM pro Einwohner (Landes- und Gemeindeausgaben) zu steigen.

Tabelle 7.17: Kindergartenausgaben der Länder und Gemeinden

	Nettobelastung		Zunahme in Prozent
	1977/78	1993/95	
NRW: Land	20,59	83,33	304,75%
NRW: Gemeinden	7,95	136,49	1509,34%
AFBL: Länder	11,66	53,77	360,96%
AFBL: Gemeinden	12,86	111,53	767,05%

DM pro Einwohner und Zunahme in Prozent; Einwohnerzahl von 1976 bzw. 1994; Quelle: Tabelle 25A; eigene Berechnungen;

In den anderen Bundesländern werden weniger Aufwendungen für Kindergärten vorgenommen. Im Durchschnitt der Bundesländer fielen 1994/95 165 DM pro Einwohner an, was eine Steigerung um 140 DM gegenüber 1977/78 darstellt. In NRW wurde schon in den 1970er Jahren deutlich mehr für Kindergärten ausgegeben; heute betragen die Mehrausgaben fast 60 DM pro Einwohner.

Verändert hat sich auch die Finanzierung der Kindergärten. Während 1977/78 in NRW die Landesregierung noch mehr als doppelt soviel Geld zur Verfügung stellte wie die Gemeinden, kehrte sich das Finanzierungsverhältnis in der jüngsten Vergangenheit um. In NRW deckten die Gemeinden 1994/95 62 Prozent der Nettobelastung ab. Im Bundesdurchschnitt waren es 67,5 Prozent. In absoluten Zahlen war die Belastung der NRW-Gemeinden um 25 DM pro Einwohner höher als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Die Landesausgaben waren in NRW mit 83 DM pro Einwohner im Vergleich zum Durchschnitt der Flächenländer um 30 DM pro Einwohner höher.

2.4 Krankenhausausgaben

Die Kommunen sind auch in die Gesundheitspolitik des Bundes und der jeweiligen Länder einbezogen. Sie betreiben zahlreiche Krankenhäuser, häufig

in der Form von Zweckverbänden. Es gibt gerade im Krankenhauswesen allerdings auch viele private, insbesondere kirchliche Einrichtungen. Die Landesverwaltungen betreiben primär überörtliche Spezialkliniken. In NRW wird diese Aufgabe von den kommunalen Landschaftsverbänden wahrgenommen.

Obwohl die Krankenhausausgaben in den letzen 25 Jahren deutlich gestiegen sind, ist die Nettobelastung doch relativ gering. Dies liegt an den Pflegesatzeinnahmen, die es den Krankenhausträgern ermöglichen, den größeren Teil der Kosten durch spezielle Einnahmen zu refinanzieren. Für die Gemeinden gilt, daß ca. 40 Prozent ihres gesamten Gebührenaufkommens auf dem Wege der Pflegesatzeinnahmen realisiert werden.[24]

Die Nettobelastung für Krankenhäuser (ohne Hochschulkliniken) belief sich in NRW 1994/95 auf etwas mehr als 60 DM pro Einwohner (Landesebene). Für die Gemeindeebene konnte sogar ein leichtes Plus erwirtschaftet werden. Neben den Gebühreneinnahmen, die 1995 ca. 85 Prozent der Ausgaben deckten, sind dafür die Landeszuschüsse verantwortlich zu machen, die ca. 5 Prozent der Ausgaben finanzieren halfen.

Im Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer wurden von der Landesebene kaum weniger Krankenhausausgaben getätigt als in NRW. Die Zunahme gegenüber 1975/76 war etwas höher. Die Gemeinden (AFBL) müssen fast 30 DM pro Einwohner an Steuermitteln zur Abdeckung der Krankenhausausgaben aufwenden.

2.5 Zusammenfassung

Für alle vier Gebietskörperschaftsgruppen können signifikante Verschlechterungen der Haushaltsstrukturen festgestellt werden. Zins- (Länder) und Sozialausgaben (Länder und Gemeinden) sind kräftig angestiegen, die investiven Ausgaben sind zurückgegangen. Hauptursache für die Verschlechterung der gemeindlichen Budgets sind die angewachsenen Sozialhilfeausgaben.

Die Investitionsquoten sind in NRW und in den AFBL deutlich zurückgegangen. In NRW um 1,5 Prozentpunkte stärker als im Durchschnitt. Betrachten wir den addierten Länder- und Gemeindehaushalt, so stellen wir in NRW einen stärkeren Rückgang als in den AFBL fest.

---

[24] Die in dieser Arbeit präsentierten Statistiken bilden i.d.R. nicht die Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen ab.

Wird die Investitionsquote als Maßstab für die Qualität der gemeindlichen Haushaltspolitik herangezogen, so muß für die NRW-Gemeinden eine schlechtere Haushaltsstruktur festgestellt werden als für die AFBL-Gemeinden.

Aus der Entwicklung der Gesamtausgaben lassen sich keine Rückschlüsse auf die Benachteiligung bzw. Lastenabschiebung der Länder (des Bundes) auf die Gemeinden ablesen. Alle vier Gruppen haben ihre Ausgaben kontinuierlich erhöht, die Gemeinden etwas stärker als die Landesebenen, der Bundesdurchschnitt stärker als die NRW-Gemeinden.

Werden die wichtigsten fremdbestimmten Ausgabenkomponenten der Haushalte betrachtet, so stellen wir eine drastische Verschiebung der Ausgabenlasten die nordrhein-westfälischen Gemeinden fest. Sowohl die Sozialhilfeausgaben als auch die Ausgaben für Kindergärten steigen stärker als im Landeshaushalt und nehmen einen wachsenden Anteil der kommunalen Finanzmittel in Anspruch. Vergleichen wir diese Entwicklung mit den Haushaltsentwicklungen der Länderebenen und der anderen Gemeinden, so ist die NRW-Entwicklung für die Gemeinden als nachteilig einzustufen.

3. Kreditfinanzierung und Schulden

Die Kreditfinanzierungsquoten[25] von Ländern (mit Stadtstaaten) und Gemeinden (ohne Stadtstaaten) entwickelten sich äußerst unterschiedlich. Dabei waren die Defizitwerte für die Länderebene im Bundesdurchschnitt immer, oft sogar deutlich, über dem Wert der Gemeindeebene (vgl. Tabelle 26A). Als Konsequenz ergibt sich die unten dargestellte unterschiedliche Verschuldungsentwicklung (vgl. Tabelle 7.19). Zwischen 1978 und 1988 lag die Kreditfinanzierungsquote des Landes NRW immer über dem Vergleichswert der anderen Landeshaushalte. Zwischen 1989 und 1994 war sie viermal unter und zweimal über dem Durchschnittswert. Da zwischen 1978 und 1988 in NRW von der Landesebene deutlich mehr Kredite aufgenommen wurden als von den anderen Bundesländern (teilweise lag die Kreditfinanzierungsquote um über 7 Prozentpunkte über dem Durchschnitt), veränderte sich die Verschuldungssituation drastisch. Zwischen 1980 und 1986 liegt die Kreditfinanzierungsquote für NRW immer im zweistelligen Prozentbereich (vgl. Tabelle 26A).

Im Gemeindebereich sind die Ergebnisse einheitlicher: die NRW-Gemeinden liegen in ihren Kreditfinanzierungsquoten (fast) immer über dem Bundesdurchschnitt. Nur 1982 und 1983 sind die Werte für NRW etwas günstiger als in den anderen Ländern. Da die kommunale Kreditaufnahme

[25] Nettokreditaufnahme im Verhältnis zu den Bereinigten Ausgaben.

insgesamt deutlich niedriger ist als die Landeskreditaufnahme, stellt sich ein Vergleich als schwierig dar. Im 20jährigen Durchschnitt finanzieren die Flächenländergemeinden ihre Ausgaben zu ca. 2,7 Prozent mit Krediten (NRW: ca. 3,5%). Die Länderebene finanziert im Durchschnitt 7,6 Prozent ihrer Bereinigten Ausgaben mit Krediten (NRW: ca. 9,7%). Damit liegen die Kreditfinanzierungsquoten in NRW für beide Gebietskörperschaftsebenen über dem Bundesdurchschnitt, die Landesquote ist dabei signifikant schlechter.

Tabelle 7.18: Kreditfinanzierungsquoten der Länder und Gemeinden

	Länder		Gemeinden	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975/79	8,23	8,86	4,11	5,37
1990/94	6,02	5,57	2,49	3,19
Zunahme*	-26,9%	-37,1%	-39,3%	-40,7%

*Zunahme in Prozent; Kreditaufnahme in Prozent der Bereinigten Ausgaben; Quelle: Tabelle 26A; eigene Berechnungen.

Die Kreditfinanzierungsquoten der Landeshaushalte in den westdeutschen Flächenländern waren Anfang der 1980er Jahre extrem hoch. Es ist also kein Zufall, daß in jenen Jahren die Zuweisungen des Landes NRW - aber auch der anderen Länder - stark unter Druck gerieten. Die Länderfinanzminister versuchten auch durch Zuweisungskürzungen ihre desolate Finanzlage zu verbessern (Karrenberg/Münstermann 1986, S. 92f).

Für die Gemeinden in NRW ist ebenfalls eine trendmäßige Zunahme zu beobachten. Die Verschuldung lag 1975 mit 25 DM pro Einwohner etwas unter dem Durchschnitt der anderen Gemeinden (AFBL). Die Verschuldungshöhe stieg anschließend in NRW stärker als in den anderen Ländern und verzeichnete 1995 einen Stand von 3.163 DM pro Einwohner und lag damit um 19,5 Prozent höher als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Bei der Landesverwaltung betrug der „Vorsprung" gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer 14,04 Prozent. Absolut war die Landesverschuldung in NRW mit 7.027 DM im Jahr 1995 allerdings deutlich höher als bei den Gemeinden und den anderen Landesverwaltungen (siehe Tabelle 7.19).

Hierbei muß noch berücksichtigt werden, daß die Landesverschuldung in NRW in 1975 deutlich unter dem Bundesdurchschnitt lag, während für die Gemeinden in NRW etwa eine bundesdurchschnittliche Schuldenhöhe zu verzeichnen war.

Tabelle 7.19: Schuldenstand der Länder und Gemeinden (DM pro Einwohner)						
	Länder			Gemeinden		
	AFBL	NRW	v.H. **	AFBL	NRW	v.H. **
1975	997	655	65,7%	1.271	1.246	98,1%
1995	6.162	7.027	114,1%	2.646	3.163	119,5%
Zunahme*	517,80%	973,30%		108,10%	153,80%	

*Zunahme 1995:1975; ** NRW in Relation zum Durchschnitt der AFBL; Quelle: Tabelle 27A; eigene Berechnungen.

3. Zuweisungen an die Gemeinden

Bei den Zuweisungen wird in diesem Abschnitt zwischen den Schlüsselzuweisungen, den sonstigen laufenden Zuweisungen und den Zuweisungen für investive Zwecke[26] unterschieden.[27] Die Untersuchung der Zuweisungspolitik wurde an das Ende dieses Kapitels gesetzt, da nur unter Berücksichtigung der Ausgaben und sonstigen Einnahmen eine sinnvolle Betrachtung dieser vertikalen Finanzverflechtungen vorgenommen werden kann. Die Landeszuweisungen beinhalten auch an die Kommunen weitergeleitete Bundes- und EU-Mittel. Diese lassen sich statistisch von den (reinen) Landeszuweisungen nicht separieren.

Bei der Höhe der Zuweisungen an die Gemeinden kommt es zum einen auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Länder an.[28] Zum anderen muß die Arbeitsteilung zwischen der Landesebene und den Kommunen berücksichtigt werden. Aufgrund des nivellierenden Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern ist die Leistungsfähigkeit von der Einnahmenseite her bundesweit weitgehend synchronisiert. Jedoch unterscheiden sich die Ausgabenstrukturen der Landesverwaltungen in den Bundesländern erheblich. Die Aufgabenwahrnehmung ist teilweise bundespolitisch vorgegeben. Dies ergibt sich aus den Mitfinanzierungsverpflichtungen der Geldleistungsgesetze (Art. 104a Abs. 3 GG) und der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und 91b GG). Größeren Freiraum lassen die Investitionshilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG.

[26] Die Investitionszuweisungen an die Gemeinden sind für 1975-77 etwas überzeichnet, da die Zuweisungen für Krankenhäuser teilweise enthalten sind. Dies gilt sowohl für die Bundes- als auch für die NRW-Zahlen.

[27] Nur ein kleiner Teil der Zweckzuweisungen wird im Gemeindefinanzierungsgesetz veranschlagt. Der größere Teil wird nach Maßgabe des Haushaltsplanes verteilt.

[28] Ein Grund für den Länderfinanzausgleich ist der politische Wille, einen steuerkraftunabhängigen KFA durchführen zu können (vgl. Müller-Overheu, 1994, S. 63).

Über diese seit 1970 schon als klassisch zu bezeichnenden Mischfinanzierungstatbestände hinaus gibt es viele andere bundesgesetzliche Regelungen, die auf der Landesebene zu Ausgaben führen.[29] Grundsätzlich trifft auf die Landesebene die Feststellung der bundesgesetzlichen Normierung der Aufgabenwahrnehmung ebenso zu wie auf die Gemeindeebene, wenn auch in deutlich abgeschwächter Form. Damit wird der finanzpolitische Handlungsspielraum der Länder, und damit auch ihre Fähigkeit Zuweisungen an die Gemeinden zu leisten, eingeschränkt (vgl. Edling, 1984, S. 94f.).[30]

Alle Bundesländer haben im Zuge der Mitte der 1970er Jahre einsetzenden Verschuldungskrise der staatlichen Haushalte die Zuweisungspolitik überprüft und eine Absenkung der Verbundquote und/oder der Verbundgrundlagen Anfang der 1980er Jahre vorgenommen. In NRW wurde die Verbundquote noch 1974 auf 28,5 Prozent erhöht. Ab 1982 wurde sie sukzessive auf 23 Prozent (1986) abgesenkt (vgl. Karrenberg/Münstermann, 1989, S. 114 und 1990, S. 104). Wäre in 1996 noch die Verbundquotenhöhe von 28,5 Prozent gültig, hätten die Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt 3,2 Mrd. DM mehr an Zuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz erhalten können.[31]

Neben der Verbundquote ist die Breite der Verbundgrundlagen (obligatorischer und fakultativer Steuerverbund) ein wichtiges Beurteilungselement für die Ausgestaltung der Finanzausgleichspolitik. Eine hohe Quote indiziert ein kommunalfreundliches Verhalten des Landesgesetzgebers, eine niedrige bzw. abnehmende Quote ist ein Indiz für einen relativen Bedeutungsverlust kommunaler Ausgabepolitiken aus der Sicht des Landesgesetzgebers. Ebenso verhält es sich mit der Bestimmung der Verbundgrundlagen. Die Verbundgrundlagen bestehen aus den durch das Grundgesetz vorgesehenen Gemeinschaftsteuern sowie fakultativ aus den sonstigen Landessteuereinnahmen.

Bezogen auf die gesamten Steuereinnahmen des Landes, also inklusive der nicht im Steuerverbund integrierten, ergibt sich für NRW 1995 eine gemeindliche Beteiligung von 19,73 Prozent an den Steuereinnahmen des Landes (vgl. Ifo,

---

[29] Beispielhaft können auch für die Länder die Ausgaben für Kindergärten und die Sozialhilfe genannt werden. Die Ausgaben resultieren aus den Regelungen der Artikel 30 GG und 83 GG, die den Ländern die Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit und damit auf eigene Kosten vorschreiben.

[30] Zur Struktur der Haushalte in den verschiedenen Bundesländern siehe Tabelle 26 im Anhang.

[31] Nach der Endabrechnung in 1998 wurden für 1996 insgesamt 13,4 Mrd. DM nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz geleistet.

1995, S. 61).[32] Die Nichteinbeziehung der reinen Landessteuern, die nicht dem obligatorischen Steuerverbund angehören, hat demnach einen Verminderungseffekt von mehr als 3 Prozentpunkten. Nordrhein-Westfalen nimmt damit einen Mittelplatz hinsichtlich der quantitativen Bedeutung der Finanzausgleichsmasse ein. Jede Erhöhung oder Senkung der Steuereinnahmen der Landesebene wirkt sich automatisch auf die Höhe der Finanzausgleichsmasse aus. Zuweisungen sind damit systembedingt pro-zyklisch.[33]

Die gesamten Zuweisungen an die Gemeinden stiegen zwischen 1975/79 und 1991/95 schwächer als die Gesamtausgaben der Länder. Während die Zunahme der Landesausgaben in NRW 95 Prozent beträgt, steigen die Zuweisungen nur um 59 Prozent pro Einwohner. Im Durchschnitt (AFBL) sind die Werte mit 109 Prozent bzw. 97 Prozent etwas günstiger für die Gemeinden, aber dennoch gingen auch hier die Konsolidierungsbemühungen zu Lasten der unteren Verwaltungsebene.

Als Anteil an den Bereinigten Ausgaben der Landesverwaltungen nahmen die Zuweisungen in den westdeutschen Flächenländern zwischen 1975/79 bis 1991/95 um 0,4 Prozentpunkte auf 21,26 Prozent ab. In NRW verringerte sich die Quote von 28,3 auf 23,1 Prozent. Die Abnahme machte hier also fast genau 5 Prozentpunkte aus. Selbst unter Berücksichtigung des hohen Ausgangswertes stellt dies eine deutlich andere Verfahrensweise als in den anderen Bundesländern dar.

Grundsätzlich können die Zweckzuweisungen sowohl dem Land als auch den Gemeinden bei der Erledigung ihrer Aufgaben dienen. Da das Land kein flächendeckendes Netz von Verwaltungsstellen besitzt, werden die Kommunen häufig zur Durchsetzung von landespolitischen Zielsetzungen eingespannt. Im Rahmen dieser Politikverflechtung (F.W. Scharpf), die sowohl monetäre als auch aufsichtsrechtliche Dimensionen beinhaltet, kommt es zu einem komplexen Gemisch von Abhängigkeiten und Kooperationen.

4.1 Zweckzuweisungen

Einen signifikanten Teil ihrer finanziellen Ressourcen stellen die Länder den Gemeinden im Rahmen ihrer Haushaltspläne zur Verfügung. Diese Zweckzuweisungen sind nicht Teil des jeweiligen Gemeindefinanzierungs- bzw. Finanzausgleichsgesetzes und werden demzufolge nicht durch die

---

[32] Damit ergibt sich für NRW ein Mittelplatz. Baden-Württemberg: 23,49; Bayern: 14,65; Hessen: 22,23; Niedersachsen: 16,79; Rheinland-Pfalz: 20,07; Saarland: 19,68; Schleswig-Holstein: 18,46; jeweils unter Einbeziehung von BEZ und LFA (vgl. Ifo, 1997, S. 61).

[33] Dies unterstellt natürlich auch eine prozyklische Entwicklung der den Verbund speisenden Steuereinnahmen.

Verbundmasse gespeist. Die diskretionären Zuweisungen unterliegen einer Prüfung. Die damit (teil-) finanzierten kommunalen Ausgaben müssen im Interesse des Landes liegen.[34] Jedes zuweisungsgebende Ministerium hat eigene Programme und Projekte, die nach verschiedenen Vergaberichtlinien gefördert werden. Die Fördersätze liegen häufig deutlich über 50 Prozent. Relativ am höchsten waren die Zweckzuweisungen in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre. Danach gingen sie im Vergleich zu den ungebundenen Mitteln zurück (vgl. Münstermann, 1985, S. 238).

In den Etats der Ministerien sind auch Bundeszuweisungen veranschlagt, die an die Gemeinden weitergereicht werden. Solche Mittel stellen im Prinzip nur durchlaufende Posten dar, auch wenn die Landesregierung über die Gewährung im Einzelfall entscheidet. Diese Bundeszuweisungen können aber nicht für andere als die im voraus bestimmten Zwecke verwendet werden. Die Verwendungsweise dieser Mittel nach Art. 104a Abs. 4 GG werden von Bund und Ländern gemeinsam definiert. Die Weiterleitung der Zuschüsse an die Kommunen obliegt den Ländern.

Im Haushalt 1996 wurden ca. 9 Prozent der Landesausgaben für Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsplan verplant (siehe Tabelle 28A für die Planzahlen). Dies entsprach in etwa den Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden.[35] Dazu kamen noch ca. 12,8 Mrd. (14,5 Prozent) an Schlüssel- und Zweckzuweisungen nach dem GFG. Insgesamt plante das Land für 1996 fast ein Viertel seiner Finanzmittel den Gemeinden zur Verfügung zu stellen (Ist-Zahlen für 1995: 23,1 Prozent).

Vergleichen wir die Entwicklung der Zweckzuweisungsgewährung im Beobachtungszeitraum in NRW mit den anderen Bundesländern, so fällt die starke Betonung der investiven Zuweisungen auf. Obwohl die Investitionen insgesamt als positiv und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung stimulierend angesehen werden (Haushaltsvergleiche belegen die Güte eines Haushalts u.a. mit der Höhe der Investitionsquote), muß bei der Zuschußgewährung auf die präferenzverzerrende Wirkung hingewiesen werden. Investive Zweckzuweisungen können bei pauschaler Gewährung für die Gemeinden optimal eingesetzt werden. Da jedoch die Masse der investiven Zweckzuweisungen für spezielle Projekte gewährt wird,[36] besteht immer die Gefahr, daß der kurzfristige (politische) Nutzen überbewertet und die Folgekostenproblematik vernachlässigt

---

[34] Damit werden die externen Effekte internalisiert oder eine Meritorisierung der Gemeindepolitik hervorgerufen.

[35] Ohne Schlüsselzuweisungen an die Kreise bzw. Landschaftsverbände.

[36] Die Investitionspauschale betrug in NRW 1995 nur 650 Mio. DM und damit 18 Prozent der gesamten investiven Zuweisungen.

wird. Ein hoher Anteil an Zweckzuweisungen investiver Natur kann demnach im interregionalen Vergleich nicht als positiv vermerkt werden.[37]

Tabelle 7.20: Zweckzuweisungen an die Gemeinden (DM pro Einwohner)				
	Laufende Zweckzuweisungen		Investitionszu-weisungen	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975/79	155,0	165,5	159,6	228,9
1991/95	379,9	247,1	198,1	236,8
Zunahme*	145,09%	49,28%	24,10%	3,43%
*Zunahme 1991/95 gegenüber 1975/79; Quelle: Tabelle 29A; eigene Berechnungen.				

In NRW wurden in 1991/95 gegenüber 1975/79 kaum zusätzliche Mittel im Rahmen investiver Zweckzuweisungsprogramme an die Gemeinden vergeben. In den westdeutschen Flächenländern stiegen die Investitionszuweisungen um 24,1 Prozent. In absoluten Zahlen liegt NRW mit 237 DM trotzdem noch um fast 40 DM über dem Durchschnittswert. 1975/79 betrug der Vorsprung allerdings fast 70 DM. Bei den sonstigen laufenden Zuweisungen gab NRW 1975/79 10 DM pro Einwohner mehr aus als der Durchschnitt. Im letzten Beobachtungsjahrfünft waren es allerdings nur 247 DM und damit 35 Prozent weniger als die westdeutschen Flächenländer. Die durchschnittliche Steigerung im alten Bundesgebiet lag bei 145 Prozent und damit deutlich über dem NRW-Wert und dem Steigerungswert für die gesamten Landesausgaben.

4.2 Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen geben den Gemeinden den größten Freiraum in der Verwendung und der eigenen Prioritätensetzung (vgl. SVR, 1988, S. 129). Im Zuge der Rückführung der Zuweisungen Anfang der 1980er Jahre wurden in NRW die Mittelzuführungen im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (Finanzausgleich im engsten Sinne) weitgehend von ihrer Zweckbindung befreit und in die für die Gemeinden flexibel verwendbaren Schlüsselzuweisungen verwandelt. In 1996 waren nur noch ca. 10% der Zuweisungen im Rahmen des GFG zweckgebunden (vgl. Innenministerium, 1997a, S. 28).

[37] Pohlan (1997, S. 80) weist darauf hin, daß insbesondere investive Zweckzuweisungen ein hohes Lenkungspotential haben und deshalb besonders negativ zu beurteilen sind.

Tabelle 7.21: Schlüsselzuweisungen an Gemeinden (DM pro Einwohner)				
	AFBL	NRW	**Anteil AFBL	**Anteil NRW
1975/79	207,2	265,2	39,71	40,20
1991/95	450,8	563,2	44,41	54,21
Zunahme*	117,50%	112,41%		
*Zunahme 1991/95 gegenüber 1975/79; **in Prozent der gesamten Zuweisungen; Quelle: Tabelle 29A und 30A; eigene Berechnungen.				

In NRW erhöhten sich die Schlüsselzuweisungen zwischen 1975/79 und 1991/95 um mehr als 112,4 % und damit etwas stärker als die Steuereinnahmen des Landes. Im Bundesdurchschnitt stiegen die Schlüsselzuweisungen sogar noch etwas stärker als in NRW. In absoluten Zahlen wurde im Bundesdurchschnitt mit 451 DM pro Einwohner das Niveau an Rhein und Ruhr aber um 112 DM unterboten.

Da die Schlüsselzuweisungen in ihrer Verwendung einen ähnlich großen Freiheitsgrad wie die Steuereinnahmen verzeichnen und das Ermessen des Landes bei der Zuweisungsgewährung stark begrenzt ist, muß ein überdurchschnittliches Wachstum dieser Zuweisungsart positiv bewertet werden (Münstermann, 1985, S. 238). Die Gemeinden können über den Ressourcenzufluß frei und gemäß lokaler Präferenzen verfügen. Da es in den meisten Bundesländern nur unbedeutende Kostenerstattungen für staatlich vorgeschriebene Aufgaben gibt, können die Schlüsselzuweisungen auch als Ersatzleistung für die gesetzlich festgelegte Aufgabenwahrnehmung interpretiert werden.[38]

Im Vergleich zu den Gesamtzuweisungen steigt der Anteil der Schlüsselzuweisungen stärker. Waren zwischen 1975/79 in NRW nur 40,2% der Zuweisungen als Schlüsselzuweisungen gewährt worden, erhöhte sich der Anteil bis 1991/95 auf 54,2 Prozent. Im alten Bundesgebiet ist eine Anteilssteigerung um 5 Prozentpunkte auf 44,4% zu verzeichnen. NRW hat also eine deutlich stärkere gemeindefreundliche Umstrukturierung der Zuweisungen vorgenommen als die AFBL. Dies geschah aber nicht primär durch eine überdurchschnittlich starke Erhöhung der Schlüsselzuweisungen im Vergleich zum AFBL-Durchschnitt, sondern durch eine unterdurchschnittliche Erhöhung der sonstigen Zuweisungen (siehe Tabelle 30A).

[38] Es ist allerdings zu berücksichtigen, daß alle Gemeinden/Gv. in NRW staatliche Aufgaben wahrnehmen, aber nicht alle Kommunen Schlüsselzuweisungen erhalten.

Bezogen auf die gesamten Ausgaben können die nordrhein-westfälischen Gemeinden 1991/95 etwas über 13,2% der Ausgaben mittels Schlüsselzuweisungen decken. Im Bundesdurchschnitt sind es nur 10,7 Prozent. Auch im Verhältnis zu den ordentlichen Einnahmen kann NRW eine bessere Quote vorweisen. Allerdings hat sich der Anteil leicht verringert. Für die anderen Bundesländer muß eine relativ starke Absenkung der Schlüsselzuweisungen im Verhältnis zu den ordentlichen Einnahmen berichtet werden. Im Verhältnis zu den Steuereinnahmen wuchsen die Schlüsselzuweisungen etwas stärker, so daß sich die Relation in NRW auf 40,4% und im Bundesgebiet auf 34,3 Prozent erhöhte.

Tabelle 7.22: Sozialhilfezahlungen in Prozent der Schlüsselzuweisungen

	AFBL	NRW
1975/77	55,53%	66,53%
1993/95	96,17%	104,22%

Nur Gemeindeanteil; Quelle: Tabelle 24A und 29A; eigene Berechnungen.

Wenn wir unterstellen, daß die Schlüsselzuweisungen als eine pauschale Abgeltung der Wahrnehmung gesetzlicher Aufgaben fungieren, zeigt ein Vergleich der Schlüsselzuweisungen mit der Entwicklung der Sozialhilfeausgaben (Nettobelastung) wie unangemessen die gemeindliche Beteiligung an den staatlichen Einnahmen ist. In den AFBL kann gerade noch ein Deckung der Sozialhilfebelastung mit den Schlüsselzuweisungen konstatiert werden. Für NRW reichen die Schlüsselzuweisungen nicht aus, um die Sozialhilfebelastung zu decken. Rein rechnerisch stehen damit keine weiteren Mittel des Landes zur Abdeckung staatlich veranlaßter Ausgaben zur Verfügung.

4.3 Gesamtbewertung der Zuweisungen

In den 1980er Jahren haben sich die Zuweisungen Nordrhein-Westfalens im Vergleich zu anderen Flächenländern unterdurchschnittlich entwickelt (vgl. Arbeitskreis Finanzen, 1991, S. 4). Auch im Vergleich zu den sonstigen Landesausgaben schneidet NRW nicht gut ab (vgl. Arbeitskreis Finanzen, 1991, S. 4). Schon im Laufe der 1980er Jahre mußte NRW seine Spitzenstellung bei der Dotierung des Finanzausgleichs abgeben. Sowohl im Vergleich zu den gemeindlichen Einnahmen als auch im Vergleich zu den Landesausgaben wurden die finanziellen Aufwendungen für die Gemeinden deutlich reduziert (siehe Tabelle 7.23). Auch die qualitative Verbesserung des Finanzausgleichs, der durch das überproportionale Wachstum der Schlüsselzuweisungen zustande

kam, kann diesen quantitativen Effekt nicht kompensieren. Unter Berücksichtigung des hohen kommunalen Aufgabenerfüllungsgrades ist der Finanzausgleich unterdotiert.

Tabelle 7.23: Länderzahlungen an die Gemeinden				
	Als Anteil an den bereinigten Gemeindeeinnahmen		Als Anteil an den Landesausgaben	
	NRW	AFBL	NRW	AFBL
1980	31,7	29,4	27,2	23,1
1985	27,8	28,0	23,1	21,6
1989	25,5	27,6	22,1	21,6
Quelle: Hardt, 1992, S. 38.				

Als Anteil an den Bereinigten Einnahmen ergibt sich folgendes Bild: Die Schlüsselzuweisungen bleiben als Anteil an den Bereinigten Einnahmen der Gemeinden in etwa konstant (NRW) bzw. nehmen leicht ab (AFBL). Die gesamten Zuweisungen nehmen im Bundesgebiet leicht und in NRW im Verhältnis zu den Ausgaben stark ab. Dasselbe gilt für den Anteil der gesamten Zuweisungen gemessen an den Gemeinden.

Es ist also zu schlußfolgern, daß die Zuweisungspolitik in NRW qualitativ den Interessen der Gemeinden Rechnung getragen hat. Die Schlüsselzuweisungen wachsen stärker als die sonstigen Zuweisungen. Vom Volumen her stellt die Zuweisungspolitik die Gemeinden vor eine wachsende Herausforderung, insbesondere weil der Bedarf an allgemeinen Deckungsmitteln aufgrund der Ausgabensteigerungen im Sozialbereich stärker steigt als die kommunalen Steuereinnahmen.

In den anderen Bundesländern ergibt sich ein ähnliches Bild, obwohl wichtige Variablen anders gestaltet werden. Die Belastung mit Sozialausgaben ist im Bundesdurchschnitt geringer als in NRW. Der gesamte Kommunalisierungsgrad ist geringer und damit gestalten sich auch die Finanzausgleichsnotwendigkeiten moderater. Aufgrund der hohen Belastung mit fremdbestimmten laufenden Ausgaben ist es fraglich, ob der hohe Grad an investiven Zweckzuweisungen in NRW adäquat ist. Trotz des Einfrierens dieser Zuweisungsart seit dem Ende der 1970er Jahre werden in NRW immer noch pro Einwohner fast 40 DM mehr an Zuweisungen für die Kapitalrechnung gewährt als im Durchschnitt der Bundesländer.

Tabelle 7.24: Schlüsselzuweisungen in Prozent der jeweiligen Steuereinnahmen				
	Länder		Gemeinden	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975/79	12,69%	15,72%	32,32%	39,00%
1991/95	13,04%	16,17%	34,31%	40,37%
Quelle: Tabelle 13A-16A, 29A; eigene Berechnungen.				

5. Fazit

5.1 Die Entwicklung finanzwirtschaftlicher Indikatoren

Die öffentlichen Haushalte lassen sich anhand verschiedener Indikatoren vergleichen und bewerten. Die Güte eines Haushalts wird unter anderem nach der Kreditfinanzierungsquote oder der Zins-Steuerquote beurteilt. Um festzustellen, ob die kommunale Finanzausgleichsmasse in NRW im Vergleich zu den anderen Bundesländern zu knapp bemessen wird, soll hier noch zusätzlich mit der Investitionsrate[39] sowie mit dem Überschuß des Verwaltungshaushalts gearbeitet werden. Auch vertikal sollen diese beiden Größen verglichen werden.

Der Überschuß des Verwaltungshaushalts gibt an, welche investiven Möglichkeiten eine Gebietskörperschaft hat, ohne auf investive Zuweisungen, sonstige Einnahmen der Kapitalrechung oder Kredite angewiesen zu sein. Gleichzeitig wird mit dem Überschuß ein Votum gegen Gegenwartskonsum und für Zukunftskonsum ausgesprochen. Damit sinken die Belastungen zukünftiger Nutzer oder Steuerzahler. Der Investitionsspielraum der Gebietskörperschaft erhöht sich durch einen hohen Überschuß.

Die prekäre Finanzlage der Gemeinden und Kreise in NRW wird auch am Überschuß des Verwaltungshaushalts deutlich. In nominalen Werten ist dieser zwischen 1975/79 und 1991/95 von 132 DM pro Einwohner auf 119 DM gesunken. Damit standen den Gemeinden nominal 14 DM pro Einwohner weniger zur Investitionsfinanzierung zur Verfügung. Real ist dieser Rückgang viel bedeutender, schließlich stiegen die Bereinigten Ausgaben im selben Zeitraum um über 111 Prozent.

[39] Die Begriffe Investitionsrate und freie Spitze werden in der kommunalen Haushaltswirtschaft synonym gebraucht.

Tabelle 7.25: Überschuß der laufenden Rechnung				
	Länder		Gemeinden	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975/79	108	133	210	132
1991/95	187	147	277	119
Zunahme*	73,15%	10,53%	31,90%	-9,85%
In DM pro Einwohner; *Zunahme in Prozent: 1975/79: 1991/1995; Quelle: Tabelle 31A; eigene Berechnungen.				

Im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Gemeinden sieht die Situation in NRW finanzwirtschaftlich bedenklich aus. Schon 1975/79 lag der Überschuß der AFBL-Gemeinden über dem NRW-Wert. Bis 1991/95 konnten die Gemeinden im Bundesdurchschnitt ihren Überschuß von 210 DM erhöhen und auf 277 DM pro Einwohner verbessern. Insgesamt kam es zu einer Steigerung um fast 32 Prozent und nicht zu einer Abnahme wie in NRW. Auch im Bundesdurchschnitt lag die Steigerung unter der Zunahme der Bereinigten Ausgaben. Das umgekehrte Vorzeichen ist jedoch ein Indiz für die relative Finanzschwäche der Gemeinden in NRW.

Vergleichen wir nun die Landesebene. In NRW steigt der Überschuß etwas an, nämlich zufällig genau um den Wert, den die Gemeinden verlieren. Damit kann die Landesregierung 1991/95 durchschnittlich 147 DM pro Einwohner (statt vorher 133 DM) für die Finanzierung der Investitionen aufbringen. Die Zunahme entspricht 10 Prozent gegenüber 1975/79. In den anderen Bundesländern steigt der Überschuß im Verwaltungshaushalt ebenfalls, jedoch kräftiger als in NRW. Im Bundesdurchschnitt werden 1991/95 187 DM für die Mitfinanzierung der Investitionen zur Verfügung gestellt. Dies ist eine Steigerung um 72,3 Prozent. Damit steigen auch in den anderen Länderverwaltungen die Überschüsse stärker als die Gemeindeüberschüsse.

Dieser Trend ist in zweierlei Hinsicht bedenklich: Zum einen investieren die Gemeinden mehr als die Länder in die eigene Infrastruktur. Hohe Eigenfinanzierungsanteile können zu erhöhten und präferenzgerechten Investitionen sowie verringerten Kreditaufnahmen beitragen. Zum anderen sind Zuweisungsfinanzierungen immer mit Auflagen und erhöhter bürokratischer Mischverantwortung verbunden. Wenn nun die Länder im Verwaltungshaushalt steigende Überschüsse erwirtschaften und die Gemeinden geringere, wächst die (relative) Zuweisungsabhängigkeit der kommunalen Investitionen. Die Gemeinden können nur dann Investieren, wenn das Land oder der Bund ihnen Zuschüsse gewährt. Eine Ausweichstrategie über höhere Kreditaufnahmen bleibt den Kommunen

mittel- und langfristig verbaut, da sie die Zins- und Tilgungsleistungen im Verwaltungshaushalt erwirtschaften müssen.[40]

Als weiterer Indikator zur Bewertung der öffentlichen Haushalte kann die sogenannte freie Spitze oder Investitionsrate herangezogen werden. Diese Größe setzt sich aus der Nettozuführung zum Vermögenshaushalt minus den ordentlichen Kredittilgungen ohne Umschuldungen zusammen (vgl. Grossekettler, 1987, S. 416; siehe auch Hafner, 1989, S. 268).[41] Sie baut daher auf dem Überschuß auf. Aufgrund der Gestaltbarkeit der Kredittilgungen sowie des „Mitziehens" alter Schulden (Tilgungen) ist die Investitionsrate weniger gut zur Abbildung der öffentlichen Finanzsituation geeignet als der Überschuß im Verwaltungshaushalt. Im vertikalen Vergleich kann sie allerdings eine wichtige komplementäre Rolle spielen, da die Länder weniger Zuweisungen erhalten und damit stärker auf die Eigenfinanzierung ihrer Investitionen angewiesen sind. Die Überschüsse der Verwaltungshaushalte müssen deshalb tendenziell höher sein.[42] Die öffentliche Haushaltswirtschaft kennt für die Länderhaushalte das Konzept der „freien Spitze" nicht. Dieses Konzept wurde aus analytischen Gründen auf die Länderebene angewendet.

Im Kommunalrecht spielt die Investitionsrate eine wichtige Rolle, da Gemeinden mit einer negativen Investitionsrate in NRW ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen müssen und der Haushalt damit der staatlichen Genehmigung unterliegt (vgl. Schwarting, 1993, S. 268; Institut Steuern und Finanzen, 1989, S. 56f.).

Tabelle 7.26: „Freie Spitze" der Länder und Gemeinden

	Länder		Gemeinden	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975/79	33	63	113	49
1991/95	-500	-621	104	-65

Quelle: Tabelle 32A; eigene Berechnungen.

---

[40] Sollen die investiven Zuweisungen der Länder nicht durch Kredite finanziert werden, müssen die Überschüsse der Haushalte der laufenden Rechnung entsprechend hoch ausfallen. Für die Gemeinden besteht aufgrund der Zweckzuweisungen die Möglichkeit, auch ohne Überschuß im Verwaltungshaushalt einen Vermögenszuwachs zu realisieren.

[41] Wenn vom Vermögenshaushalt keine Zuführungen an den Verwaltungshaushalt getätigt werden, entspricht die Netto-Zuführung dem Überschuß des Verwaltungshaushalts. Für den Landeshaushalt gibt es keine Unterscheidung in Vermögens- und Verwaltungshaushalt.

[42] Letztlich schlagen sich auch kreditfinanzierte und überhöhte Investitionen der Vergangenheit in niedrigeren freien Spitzen nieder.

Die freie Spitze war in 1975/79 mit 49 DM pro Einwohner in den nordrhein-westfälischen Gemeinden positiv ausgefallen. Schon Anfang der 1980er Jahre mußten mehrere Jahre negative Werte in Kauf genommen werden. Die vorübergehende Verbesserung wurde mit deutlichen Minuszahlen ab 1993 gestoppt. Für den Zeitraum 1991/95 ergab sich ein Gesamtminus von 69 DM pro Einwohner.

Der Bundesdurchschnitt war wiederum wesentlich besser. Schon im ersten Beobachtungsjahrfünft schlossen die Gemeinden mit einem plus von 113 DM und damit doppelt so hoch wie in NRW ab. Auch 1991/95 konnten die positiven Werte aufrechterhalten bleiben. Die Verringerung betrug nur 9 DM pro Einwohner. Der Gesamtswing der NRW-Gemeinden lag bei minus 114 DM pro Einwohner.

Für die Landesebene in NRW ergibt sich ein dramatisches Bild. Seit 1980 ist die freie Spitze immer negativ, seit 1993 im zweistelligen Milliardenbereich. Im Durchschnitt der Jahre 1991/95 wird ein Wert von minus 621 DM pro Einwohner ausgewiesen. Darin schlägt sich nicht zuletzt auch das Fristigkeitsprofil der Verschuldung nieder (vgl. Bundesbank, 3/97, S. 27). Auch für die AFBL ist eine negative Entwicklung zu konstatieren. Ein leichtes Plus in 1975/79 wird in ein Minus in Höhe von 500 DM pro Einwohner (1991/95) verwandelt. Über ein Drittel dieses Negativwertes wird durch NRW verursacht.

5.2 Bewertung

In dieser Arbeit soll nicht die Haushaltspolitik der Gebietskörperschaften insgesamt untersucht werden, sondern es wird die föderale (vertikale) Dimension betrachtet, insbesondere in Bezug auf die Gemeinden (in NRW). Insofern soll auch nicht anhand der Haushaltsdaten festgestellt werden, ob eine Gebietskörperschaft bzw. Gebietskörperschaftsgruppe eher verschwenderisch ihre Ausgaben tätigte und andere besonders sparsam und wirtschaftlich agiert haben.

Höhere Ausgaben können sowohl von einer präferenzgerechten größeren Bereitstellungsmenge als auch von Ineffizienzen herrühren. Die Aufteilung der Finanzmittel erfolgt deshalb im politischen Prozeß durch Verhandlungen und dem Austarieren von Ansprüchen an das Sozialprodukt (vgl. Renzsch, 1997, S. 95f.). Da der Landesgesetzgeber autonom über die Finanzzuweisungen an die Gemeinden entscheiden kann und gleichzeitig auch die Aufgabenwahrnehmung durch die Gemeinden intensivieren kann, ist eine Benachteiligung der gemeindlichen Ebene zu befürchten. Die Landesausgaben sind dann, aus landespolitischer Sicht, wichtiger bzw. dringlicher als die Gemeindeausgaben.

Die Bewertung der gemeindlichen und staatlichen Finanzpolitik in den westdeutschen Flächenländern und die Beantwortung der zentralen Frage, wie die Kommunen von den Landesregierungen bzw. Landesparlamenten finanziell behandelt wurden, wird hier anhand von drei Kriterien vorgenommen:

Erstens, wie haben sich die Zuweisungen entwickelt und welches Niveau haben sie 1991/95 erreicht (vgl. Grossekettler, 1987, S. 429ff); zweitens, welche Eigenanstrengungen haben die Gemeinden zur Mobilisierung finanzieller Handlungsspielräume unternommen und drittens, inwieweit korrespondieren die Zuweisungen mit der fremdbestimmten Aufgabenwahrnehmung. Zur Beurteilung der nordrhein-west-fälischen Haushaltspolitik wird diese mit dem Durchschnitt der westdeutsche Flächenländer verglichen.

Die finanziellen Probleme der öffentlichen Haushalte schlug sich u.a. in der restriktiven Zuweisungspolitik der Länder Anfang der 1980er Jahre nieder. Die Konsolidierung der Länderhaushalte ging zu Lasten der Gemeinden. Vergleichen wir das letzte mit dem ersten Beobachtungsjahrfünft, so stellen wir fest, daß die AFBL den Gemeinden einen etwas geringeren Anteil ihrer ordentlichen Einnahmen im Wege der Zuweisungsfinanzierung haben zukommen lassen. Das Bundesland NRW hat dagegen eine deutliche Verringerung der Zuweisungsanteile vorgenommen. Trotzdem ist das Zuweisungsniveau in 1991/95 noch etwas höher als in den AFBL, aufgrund der hohen Schlüsselzuweisungen ist auch die Qualität des KFA vorteilhaft für die gemeindliche Haushaltspolitik.

Das Zuweisungsniveau ist auch vom Grad der Kommunalisierung abhängig. Dieser ist in NRW besonders hoch, da den Gemeinden viele in anderen Bundesländern staatlich wahrgenommene Aufgaben zugewiesen worden sind. Ein überdurchschnittliches Zuweisungsniveau wäre komplementär zum Kommunalisierungsgrad.

Der deutlich geringere Anstieg der Zuweisungen in NRW im Vergleich zu den AFBL (vgl. Tabelle 29A) spiegelt sich auch in den überdurchschnittlichen Anstrengungen der nordrhein-westfälischen Gemeinden zur Mobilisierung eigener Einnahmen wider. Sowohl die Gebühreneinnahmen wie auch die Realsteuerhebesätze steigen stärker als im Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer. Die höheren Eigeneinnahmen reichten jedoch nicht aus, die Kreditfinanzierung auf ein durchschnittliches Niveau zu drücken.

Als drittes sollen nun die fremdbestimmten Ausgaben mit den Zuweisungen verglichen werden. Da es keine finanzstatistischen Kennzahlen für fremdbestimmte Ausgaben gibt, sollen hier die Höhe der laufenden Ausgaben als Anteil der Bereinigten Ausgaben sowie die Zuschüsse an andere Bereiche als „Proxi“ genommen werden. In beiden Fällen stellen wir für den Zeitraum 1975/79 und

1991/95 eine ungünstigere Entwicklung der nordrhein-westfälischen Gemeindehaushalte fest. Aufgrund der schlechteren Entwicklung der Landeszuweisungen kann auch keine Korrespondenz von fremdbestimmten Ausgaben und Zuweisungen gesehen werden. Selbst das überdurchschnittliche Anwachsen der NRW-Schlüsselzuweisungen ist nicht in der Lage, eine ausreichende Finanzierung der Sozialkosten zu garantieren.

Auf der einen Seite haben sich die fremdbestimmten Ausgaben bestimmter Aufgabenbereiche (insbesondere Soziales) deutlich stärker erhöht als die Bereinigten Ausgaben. Auf der anderen Seite sind die Kreditaufnahmen der Länder immer deutlich höher gewesen als die gemeindliche Kreditaufnahme. Es kann also nicht behauptet werden, daß es den Ländern finanziell „gut" ginge und dies durch die Bestimmungen des aktiven und passiven Finanzausgleichs zu Lasten der Gemeinden herbeigeführt worden wäre. Vielmehr geht es gemessen an den Kreditfinanzierungsquoten und den Haushaltsstrukturen beiden Ebenen „schlecht". Die gemeindliche Lage, insbesondere in NRW, wird jedoch durch die Landespolitik deutlich verschärft.

Da es nicht möglich ist, den Ausgabenbedarf der verschiedenen Gebietskörperschaften zu priorisieren bzw. diejenigen Projekte und Maßnahmen auszuwählen, die den höchsten Grenznutzen realisieren, fehlt der Beurteilungsmaßstab für eine abschließende Bewertung der Angemessenheit des vertikalen Finanzausgleichs. Basierend auf den obigen Erörterungen soll trotzdem eine thesenartige Beurteilung der Länder-Gemeinde-Beziehung vorgenommen werden:

- Aufgrund der zunehmenden Regulierung der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung hätte ein wachsender Anteil der Länderausgaben den Gemeinden zugeführt werden müssen.
- Die hohen kommunalen Finanzierungsanteile für die Sozialhilfeausgaben widersprechen der finanzwissenschaftlichen Zuordnung der Verteilungsfunktion zur zentralen Ebene.
- Die starke Realsteueranspannung, insbesondere in NRW, ist durch die Finanzierung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung bedingt.
- Die hohe Verschuldung der Bundesländer deutet auf eine geringe Flexibilität der Länderausgaben hin.
- Die Bundesländer verschieben einen Teil ihrer Finanzprobleme auf die gemeindliche Ebene.
- Die Zuweisungspolitik in NRW sowie der passive Finanzausgleich ist für die Kommunen im Vergleich zu den anderen westdeutschen Bundesländern besonders negativ.

Teil C: Reformvorschläge

IX. Problemskizze und Lösungsansätze

Die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist seit der Gründung der Bundesrepublik mehrfach in Einzelfragen geändert worden. Mit der Finanzverfassungsreform von 1969 und der Funktionalreform Anfang der 1970er Jahre wurde dieser Prozeß weitgehend abgeschlossen. Seit dem Bestehen der Bundesrepublik wurden für die Kommunen die Aufgabenwahrnehmungsintensitäten durch gesetzgeberische Maßnahmen kontinuierlich erhöht.[1] Für die kommunale Ebene bestehen heute zusätzliche und detailliertere gesetzlich vorgegebene Aufgaben im Vergleich zu den 1950er und 1960er Jahren.[2]

Durch die gesetzliche Festlegung sozial- und anderer leistungspolitischer Normen werden die Gemeinden zur Produktion und Finanzierung von Dienstleistungen gezwungen, die nicht den lokalen Präferenzen entsprechen müssen. Kontinuierlich wurden die Gemeinden in einen staatlichen Aufgaben- und Finanzierungsverbund integriert, der ihre Autonomie als Selbstverwaltungsträger schwinden läßt (vgl. Münstermann, 1985, S. 241).

Für die Kommunen ergibt sich aufgrund der Finanzierung national festgelegter Leistungen die Notwendigkeit, die Einnahmen zu erhöhen. In NRW werden mit überdurchschnittlich hohen Realsteuerhebesätzen überdurchschnittlich hohe Sozialleistungen finanziert. Unter dem Gesichtspunkt der fiskalischen Äquivalenz ist dies ineffizient, da das Gewerbesteueraufkommen der Finanzierung wirtschaftsnaher Infrastruktur dienen soll. Insbesondere in Hinblick auf die Sozialhilfediskussion wird dann auch die derzeitige „Arbeitsteilung" heftig kritisiert. „Der finanzwirtschaftliche Befund ist nur Symptom für die dahinter stehenden politischen und verwaltungsmäßigen Defekte in der Organisation von ausgabe- und einnahmewirksamen Entscheidungen" (Rehm, 1991, S. 228).

Im Ergebnis kommt es auf kommunaler Ebene zu einer zu geringen Bereitstellung nicht normierter, also freiwilliger Leistungen und zu geringeren Investi-

---

[1] Als Beispiele sollen hier die Verpflichtung zur Gründung von Volkshochschulen in den „Großen kreisangehörigen Gemeinden" sowie die Bestellung von Umweltschutz- und Gleichstellungsbeauftragten genannt werden. Die Aufstellung von Landschaftsschutzplänen, die verschärften Umweltbestimmungen im Bereich Abfall und Abwasser sowie der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz und die Durchführung von Gesundheitskonferenzen sind weitere Beispiele für die gesetzlich normierte und intensivierte Aufgabenwahrnehmung.

[2] Laut Th. Ellwein (1997, S. 12) sind über 70% der kommunalen Agenda weitestgehend, also inklusive Vollzug, von Bund und Ländern definiert. Dies korrespondiert in etwa mit den Zuschußbedarfsuntersuchungen in Kapitel VII. Eine exakte Qantifizierung ist allerdings nicht möglich.

tionen. Der Bund und teilweise auch die Länder haben hingegen einen größeren Finanzierungsspielraum. Durch die Fremdfinanzierung nationaler Leistungen können sie ihre Steuereinnahmen für andere Projekte zur Verfügung stellen oder durch Steuersenkungen an die Wähler zurückgeben.

Die Entwicklungen der Jahre 1995/96 zeichnen ein düsteres Bild der Gemeindefinanzen. Insbesondere die investiven und freiwilligen Zuschußbedarfe nehmen weiterhin kontinuierlich ab. Eine wesentliche Ursache ist in der Zunahme bzw. intensiveren Wahrnehmung staatlich reglementierter Aufgaben zu sehen. Gleichzeitig nehmen die Kosten für die Erfüllung bestehender Aufgaben (siehe BSHG und Jugendhilfe) überproportional zu. Zur „Entlastung" der Bundes- und Landesgesetzgeber muß auf die prekäre Finanzlage des Bundes und der Länder hingewiesen werden.

Insbesondere bei der Betrachtung der Finanzierungssalden relativiert sich die kommunale Finanznot im Vergleich zu den staatlichen Haushalten. Bei dieser Partialbetrachtung ist nicht von einer generellen Unterfinanzierung der Gemeinden auszugehen (vgl. Junkernheinrich, 1993, S. 170).

Nur sollte dieser Sachverhalt nicht zu einer Verschiebung der Lasten auf die untere Verwaltungsebene führen. Entweder muß die Bevölkerung die von ihr gewünschten bundes- und landesgesetzlich normierten Leistungen z.B. durch Bundes- oder Landessteuern finanzieren oder die Leistungen sind weniger dringlich und sollten daher vom Gesetzgeber auf den Prüfstand gestellt werden. Die bisherige Regelung des passiven Finanzausgleichs kann zu einer Verdrängung der „dringlichen" kommunalen Leistungen durch weniger „dringliche" führen.

Die Kommunen reagieren darauf mit einer weiteren Einschränkung der Investitionen. Rückläufig sind die Zinsausgaben trotz der Zunahme der Verschuldung. Die gemeindlichen Steuereinnahmen gehen als Anteil am Gesamtsteueraufkommen zurück, obwohl in den 1990er Jahren zu einer Diversifizierung der Steuerquellen kommt. Seit 1996 gibt es Ausgleichszahlungen nach dem Familienlastenausgleich. Damit sollen die verminderten Steuereinnahmen aufgrund der Umstellung der Kindergeldauszahlungen auf das Steuerabzugsverfahren kompensiert werden. Die Beträge belaufen sich auf ca. 2,5 Mrd. DM pro Jahr. Statt der gemeindlichen Forderung nach einer Erhöhung des Einkommensteueranteils nachzukommen, wählte der Bundesgesetzgeber den Weg der Ausgleichszahlungen.

Seit 1998 tritt als weitere Einnahmequelle eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer dazu. Durch den Wegfall der Gewerbekapitalsteuer entgehen den Gemeinden ca. 15% ihres Gewerbesteueraufkommens. Aus dem Streit über die Höhe der Kompensationszahlungen wurde ein Kompromiß, der eine 2,2 prozentige Beteiligung an den Umsatzsteuereinnahmen vorsieht. Die Verteilung der

Einnahmen erfolgt 1998 und 1999 in Westdeutschland nach einem Schlüssel, der sich nach den Gewerbesteuerzahlungen der letzten Jahre und den Beschäftigtenzahlen richtet. Der 15-prozentige Anteil für Ostdeutschland wird nur nach den Gewerbesteuereinnahmen verteilt (vgl. Fromme, 1997, S. 241-243).

Die mittel- und langfristige Entwicklung der Gemeindeeinnahmen wird sehr stark vom Wachstum der steuerlichen Bemessungsgrundlage und noch stärker von der Zukunft der Gewerbesteuer abhängen. In den westdeutschen Flächenländern werden 1998 die geschätzten Gewerbesteuereinnahmen (netto) ca. 35% der gesamten Steuereinnahmen und knapp 13% der Bereinigten Einnahmen ausmachen. Von seiten der Gesetzgebung zehrt insbesondere die Gewerbesteuerumlage an der gemeindlichen Einnahmekraft. Wurden in 1989 noch 5 Mrd. DM an Umlagen gezahlt, sind es in 1998 geschätzte 9 Mrd. DM. Damit wird der gesamte Bruttoanstieg der Gewerbesteuereinnahmen vom Staat in Form der Umlage abgeschöpft.[3]

Zusätzliche Privatisierungen und Ausgliederungen, überproportional steigende Gebühren und weniger freiwillige Ausgaben sind von den Gemeinden und Gemeindeverbänden in Zukunft zu erwarten. Bei den Investitionen ist keine Trendwende zu erwarten, so daß das kommunale Sachvermögen in vielen Fällen aufgrund der Abnutzungen abnehmen dürfte. Die investiven Ausgaben werden auch weiterhin primär in den gebührengenerierenden Aufgabenbereichen getätigt.

In vielen Gemeinden und Kreisen werden zunehmend Aufgaben an Vereine, freie Träger oder an die Benutzer kommunaler Einrichtungen delegiert (vgl. Karrenberg/Münstermann, 1996, S. 206). Eltern von Kindergartenkindern streichen und renovieren Kindergärten selber, Sportvereine bekommen die Schlüsselgewalt über Sportlerheime und Fußballplätze. Sponsoren sorgen für ein lokales Kulturprogramm. Staat und Stadt ziehen sich fiskalisch bedrängt zurück und überlassen es der freien Initiative der Bürgerschaft, Leistungen bereitzustellen, die bisher steuerfinanziert wurden.

Ob dieser Trend anhält, bleibt abzuwarten. Grundsätzlich ist eine Verringerung des staatlichen und kommunalen Aktivitätsniveaus in vielen Bereichen sicher nicht zu verhindern und in manchen Fällen auch zu begrüßen. Die Kommunen sehen sich als unterste Ebene der staatlichen Hierarchie einem verstärkten öffentlichen Druck von unten und staatlicher Normierungen von oben ausgesetzt.

---

[3] Die Gewerbesteuerumlage wurde im Zuge einer Änderung der Unternehmensteuer 1998 um weitere 7 Punkte zugunsten der Länder erhöht. Trotz Erhöhungen liegt die Gewerbesteuerumlage heute deutlich niedriger als bei ihrer Einführung. Die Umlagesenkungen in den 1980er Jahren müssen im Kontext der Verringerung der Bemessungsgrundlagen gesehen werden.

Dies führt zu einer Verringerung des lokal präferierten Leistungsangebots. Nicht mehr freiwillige und damit präferenzgerecht anzubietende Güter stellen die Priorität der kommunalen Tätigkeit dar, sondern die Erfüllung der staatlichen Pflichtaufgaben.[4] Auflagen und Standards, aber auch die Zweckzuweisungen, machen es in vielen Fällen unmöglich, die kostengünstigste Bereitstellungsvariante auszuwählen oder die fiskalische Äquivalenz durch eine kostenorientierte Gebührenerhebung auf der individuellen Ebene herzustellen (vgl. Tiepelmann, 1990, S. 8; siehe auch Karrenberg/Münstermann, 1998, S. 182).

In Bezug auf die staatliche Sphäre spricht das Grundgesetz vom Anspruch beider Ebenen, ihre notwendigen Ausgaben zu decken (Art. 106 Abs. 3 GG). Es ist nicht möglich, den Terminus „notwendige Ausgaben" ökonomisch gehaltvoll zu definieren, und somit ist dieses Konzept nicht oder nur schwer zu operationalisieren (vgl. Wissenschaftlicher Beirat, 1996, S. 29; Sarrazin, 1995, S. 12; SVR, 1991, S. 187). Für Bund und Länder hat die kommunale Tätigkeit finanzielle und organisatorische Vorteile. Ohne daß der Staat seinen eigenen Haushalt in Anspruch nehmen muß, kann er Probleme lösen. Dies kann dazu führen, daß nationale Leistungen mit einer geringeren Präferenzintensität bereitgestellt werden, während freiwillige kommunale Leistungen mit einer hohen Nutzengenerierung weniger stark angeboten werden.

Weder auf der staatlichen noch auf der Gemeindeebene ist es möglich, die notwendigen von den weniger wünschenswerten Ausgaben zu trennen und die Effizienz der Haushaltspolitik zu messen. Die Länderebene kann sich durch eine expansive Ausgabenpolitik „ärmer" bzw. „finanzausgleichsbedürftiger" machen, als sie es bei einer bedarfsorientierten Haushaltspolitik wäre. Der entstehende Mehrbedarf ließe sich dann in den Finanzausgleichsverhandlungen partiell refinanzieren, sofern die Strategie erfolgreich ist und ein Verschuldungsspielraum zur Verfügung steht (vgl. Sarrazin, 1995, S. 13).

Es gibt zur Zeit keinen Mechanismus, der die Zuweisungen der Länder an die Kosten der staatlichen Aufgabenerfüllung anpaßt. Dies ist aus landesgesetzgeberischer Sicht auch nicht geplant. Durch die Trennung von Kostenverursachung (Gesetzgebung) und Kostentragung besteht die Gefahr, daß dem Gesetzgeber die finanziellen Folgen seiner Handlungen nicht deutlich genug bewußt werden und eine sachgerechte Abwägung der Vor- und Nachteile staatlicher Handlungen sowie die Suche nach möglichen Alternativen unterbleibt (vgl. Kenyon/Kincaid, 1996, S. 43f.; Hardt, 1995, S. 230). Diese institutionelle Trennung von Kostenentscheidungen und Kostenträgerschaft und der damit einhergehende Mangel an fiskalischer Äquivalenz ist einer der Gründe für Fehlallokationen im öffentlichen Bereich.

---

[4] In Analogie zur Geldtheorie könnte dies dazu führen, daß die schlechten (weniger dringlichen) Kommunalausgaben die guten (dringlichen) verdrängen.

Kommunale Autonomie und Zentralisierung

Schon in der Zwischenkriegszeit machte J. Popitz auf die Anziehungskraft des zentralen Etats aufmerksam. Mit den Ergebnissen der Finanzgeschichte der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg kann eine solche Aussage nicht untermauert werden (vgl. Ehrlicher, 1981, S. 178). Auch seit 1975 haben sich die Einnahmen- und Ausgabenanteile kaum verändert und lassen allenfalls eine leichte Tendenz zugunsten der Europäischen und der subnationalen Ebene erkennen. Seit 1995 ist der Bundesanteil am Steueraufkommen signifikant gesunken (vgl. Kapitel V).

Dennoch ist von einer Zentralisierung zu sprechen, jedoch nicht im Sinne öffentlicher Ausgaben, sondern im Sinne der Entscheidung über solche. Insbesondere der Bundesgesetzgeber, aber auch die Länder, befinden heute viel häufiger über lokale Prioritäten als dies in früheren Zeiten der Fall war (vgl. Rehm, 1991, S. 225). Realanalysen zeigen, daß im Sozialstaat kommunale Selbstverwaltung ausgehöhlt wird, da lokale Agenden vergesetzlicht und verplant werden (vgl. Massat, 1984, S. 237ff und S. 294; Gläser, 1981, S. 235f. und Zimmermann, 1995a, S. 69).

Nun wäre es übertrieben zu behaupten, daß weder Landtag noch Landesregierung in ihren Entscheidungen die Kosten der Leistungserbringung berücksichtigen, sofern die Finanzierung kommunal erfolgt. Eine solche Sichtweise könnte nicht erklären, warum es nicht noch mehr Gesetze gibt, die für die Bürger Vorteile beinhalten und für den Landeshaushalt kostenneutral sind. Die monetären Opportunitätskosten der Entscheidung sind für den Gesetzgeber Null. Der Landesgesetzgeber müßte bei Kosten von Null jedes Gesetz beschließen, das den Bürgern (Wählern) einen Vorteil bringt (positiver Nutzen) und wäre er noch so gering. Dies ist aber nicht der Fall, womit wir bei rational handelnden Individuen davon ausgehen müssen, daß es noch andere Opportunitätskosten als die Belastung des Landeshaushalts gibt.[5]

Diese Opportunitätskosten bestehen unter anderem darin, daß viele Landtagsabgeordnete auch kommunalpolitisch engagiert sind. Sie würden sich die eigenen Handlungsspielräume durch eine vermehrte Gesetzesproduktion einengen.

---

[5] Da die Finanzierungsinzidenz letztendlich bei den Steuerzahlern angesiedelt ist, könnte man annehmen, daß dem Landesgesetzgeber bewußt ist, daß die Kommunalsteuerzahler eine Ausweitung der landesgesetzlich angeordneten Leistungen auch negativ sanktionieren können. Auch wenn wir eine partielle Fiskalillusion unterstellen, ist diese Vermutung nicht abwegig. In vielen Fällen ist den Wählern nicht bewußt, wer die Erbringung einer öffentlichen Leistung beschließt und wer sie finanziert. Dies kann auch bedeuten, daß der wahlpolitische Nutzen einer kommunal zu erbringenden Leistungsausweitung für den Landesgesetzgeber geringer ist, als es dem Nutzen für die Bürger entspricht. Ein Teil des „Ruhmes“ landet bei den Kommunen.

Wichtiger erscheint noch, das die Gemeinden und ihre Verbände über ein Druckpotential verfügen (vgl. Sarazzin, 1995, S. 12f.), das die Kosten der staatlichen „Gesetzesüberproduktion“ kontinuierlich erhöht. Diese Mechanismen sind jedoch nicht ausreichend, wie in Teil A und B gezeigt wurde. Vielmehr verhindern sie ein „worst case“ Szenario, ohne die kommunale Leistungserstellung in Richtung Optimum zu lenken.

Eine Zusammenführung von Nutzern, Entscheidern und Zahlern kann bei staatlich normierten Aufgaben durch eine Hochzonung der Finanzierungskompetenz erreicht werden. Idealtypisch müßte der lokale Finanzierungsbeitrag davon abhängen, welcher Ermessensspielraum bei der Gesetzesdurchführung besteht und welcher Kostenanteil lokal zu verantworten wäre.

Eine Reform der Finanzverfassung, die sich nur auf die Einnahmenseite bezöge, aber keinen Einfluß auf die Ausgabenbestimmung hätte, würde zu kurz greifen. Damit ist gemeint, daß die allokativen Verzerrungen nicht verringert und keine Zunahme an institutioneller Symmetrie zu erwarten wäre. Im Gegenteil: Durch die verbesserten Einnahmenerzielungsmöglichkeiten der Gemeinden wäre die Versuchung des Gesetzgebers groß, weitere Ausgaben für die Gemeinden festzulegen und die vertikalen Finanzausgleichsleistungen zu reduzieren. Nur durch eine umfassende Reform des aktiven und passiven Finanzausgleichs sowie die Zusammenführung von Aufgabennormierungs- und Finanzierungskompetenz ließe sich dieses Dilemma überwinden.

Fazit

Die Kosten gesetzlich veranlaßter Leistungen ließen sich hypothetisch im Rahmen der vertikalen Finanzmittelverteilung (originärer oder sekundärer aktiver Finanzausgleich) zumindest näherungsweise berücksichtigen. Dies wird für die kommunale Ebene jedoch nicht systematisch getan.

Der Finanzplanungsrat hatte eine Festlegung des Ausgabenbedarfs von Bund, Ländern und Gemeinden versucht, mußte letztlich aber sein Vorhaben erfolglos aufgeben (vgl. Metz, 1982b, S. 315; siehe auch Zimmermann, 1996, S. 60). Weder in der Wissenschaft noch in der Praxis lassen sich Verfahren kreieren, mit deren Hilfe eine eindeutige oder auch nur konsensfähige Quantifizierung der gesamten Ausgabenbedarfe durchführbar wäre.

Aufgrund der fehlenden fiskalischen Äquivalenz treten in der öffentlichen Güterbereitstellung suboptimale Ergebnisse auf. Diese lassen sich auf allokative und produktionstechnische Ineffizienzen zurückführen, die durch die Art der Ausgestaltung der föderativen Beziehungen in Deutschland verursacht werden. Aufgrund der mangelhaften Verknüpfung von Gesetzgebung und Finanzierung können Bund und Länder Sachverhalte regeln, ohne die finanziellen Konse-

quenzen tragen zu müssen. Ihre Finanzkraft ist damit geringer als die von ihnen verursachten Ausgaben. Es kommt zu einer präferenzverzerrenden Über- oder Falschproduktion öffentlicher Leistungen. Gleichzeitig besteht ein verminderter Anreiz, die wirtschaftlichste Form der Problemlösung anzustreben und die getroffenen Entscheidungen periodisch zu überprüfen (vgl. Nowotny, 1991, S. 29).[6]

[6] Für NRW wird z.B. gefordert, daß die Finanzierung der Sozialhilfe des überörtlichen Trägers von den Landschaftsverbänden auf die kreisfreien Städte und Kreise übertragen wird und daß die Sozialhilfe des örtlichen Trägers von kreisangehörigen Gemeinden und nicht von den Kreisen wahrgenommen wird. Mit der Zusammenführung der Aufgabendurchführung und Finanzierung werden Einsparungen erwartet. Aus fiskalischen Gründen lehnen die kreisfreien Städte diese Finanzierungsreform ab. Wäre das Land für die Finanzierung zuständig, würde es wahrscheinlich eine wirtschaftlichere institutionelle Regelung treffen (vgl. Landkreistag NRW, 1997, S. 156).

X. Reformoptionen

In diesem Kapitel werden im ersten Abschnitt die im wissenschaftlichen und politischen Raum diskutierten Reformen kurz dargestellt. Anschließend werden grundsätzliche Überlegungen für eine äquivalenzorientierte Gemeindefinanzreform angestellt sowie Konzepte aufgezeigt, die dieses Prinzip anwendbar machen. Abschließend werden die vorhandenen Optionen bewertet.

Im politischen und wissenschaftlichen Raum wurden verschiedene Optionen erarbeitet und divergierende Vorschläge formuliert. Die meisten in der Wissenschaft und Praxis generierten Vorstellungen laufen auf eine Stärkung der Einnahmenautonomie hinaus, die insbesondere eine Stärkung oder Reform der Gewerbesteuer (vgl. Karrenberg/Münstermann, 1990, S. 97; Zimmermann, 1995a, S. 76) oder die Einführung einer Wertschöpfungsteuer (Wissenschaftlicher Beirat, 1982; SVR, 1987, S. 157; ders., 1986, S. 146; siehe auch Homburg, 1996b, S. 491) oder eigene Hebesatzmöglichkeiten bei der Einkommensteuer (vgl. Henke, 1983, S. 148) anstreben.

Aufgaben- oder ausgabenpolitische Reformvorschläge bezwecken eine stärkere Entflechtung der Aufgabenwahrnehmung. Sie werden primär im Bund-Länder-Verhältnis formuliert, ohne daß es bisher wirklich zu signifikanten Entflechtungen gekommen ist (vgl. Renzsch, 1997, S. 97). Die Berücksichtigung der Kosten staatlicher Normierungen im Kommunalen Finanzausgleich wird vorgeschlagen, (vgl. Zimmermann, 1995a, S. 70; Karrenberg/Münstermann, 1996, S. 180; Landkreistag NRW, 1997; SVR, 1987, S. 158), allerdings nicht in operationalisierter Form. In der Regel ist die „vertikale Frage" des Finanzausgleichs im Verhältnis zu den Gemeinden und Gemeindeverbänden kaum ein Thema der finanzwissenschaftlichen Diskussion (vgl. Seiler, 1980; Ifo, 1995; Napp, 1994; Kirchhoff, 1996).[7] In der kommunalpolitischen Reformdiskussion wird eine Konnexität von Aufgabennormierung und Kostentragungspflicht gefordert, ohne daß praktikable Umsetzungvorschläge erarbeitet werden (vgl. Schwarz, 1996a, S. 139; Henneke, 1996a, S. 79). Verschiedentlich wird darauf hingewiesen, daß es letztlich eine politische Entscheidung sei, welche finanzielle Dotierung den Gemeinden zugestanden wird (vgl. Zimmermann, 1996, S. 59; vgl. Ifo, 1995, S. 138).

[7] Siehe aber die vielfältige Kritik an den Mischtatbeständen im Bund-Länder-Verhältnis (vgl. Edling, 1984, Zimmermann/Henke, 1994, S. 190).

1. Reformoptionen ohne Kostenerstattung

In diesem Abschnitt werden jene Reformoptionen dargestellt, die auf eine Vergrößerung der gemeindlichen Autonomie hinauslaufen, aber keine Kostenerstattung vorsehen. Am weitestgehenden ist der Vorschlag zur Einführung eines Einnahmen- und Aufgabentrennsystems. Die vorgestellten Vorschläge beziehen sich auf den passiven und den ergänzenden aktiven Finanzausgleich.

1.1 Einnahmen

Im Bundesland Sachsen wird im vertikalen Finanzausgleich das Gleichmäßigkeitsprinzip angewendet. Hinter diesem Ansatz verbirgt sich der Versuch, die gleich-mäßige Entwicklung der Steuereinnahmen und Zuweisungen des Landes (inklusive LFA und BEZ) und der Steuereinnahmen der Kommunen sicherzustellen. Die Finanzausgleichsmasse wird der Empfängerebene zugeordnet und von den Landeseinnahmen entsprechend abgezogen. Sollten die kommunalen Einnahmen weniger stark steigen als die Landeseinnahmen, werden die Zuweisungen an die Gemeinden erhöht, während eine umgekehrte Entwicklung auf eine Kürzung der Zuweisungen hinausliefe (vgl. Ifo, 1997, S. 48; Henneke, 1996c, S. 74).

Auf der Einnahmenseite wirkt sich der Gleichmäßigkeitsgrundsatz auch indirekt positiv aus, da die Landesregierung bei eventuellen negativen einnahmenpolitischen Beschlüssen zu Lasten der Gemeinden durch den Bundesgesetzgeber ein ökonomisches Interesse hat, für eine ausreichende Kompensation zu sorgen.[8]

Das sächsische Modell führt zu einer Verstetigung des Finanzausgleichs und zu einer Regelbindung, die antizipierbare Ergebnisse liefert. Die Einbeziehung der kommunalen Steuereinnahmen hat vertikale Verteilungseffekte. Wenn die Gemeinden aus fiskalischen Erwägungen ihre Realsteuerhebesätze erhöhen (müssen), profitiert das Land davon, da die Zuweisungen gekürzt werden können. Aus der Sicht der einzelnen Kommune werden sich Steuererhöhungen nicht immer vermeiden lassen. Es wäre zu überlegen, ob die Zuweisungen nicht von hebesatzbedingten Mehreinnahmen losgelöst werden sollten. Die politischen Kosten einer Hebesatzerhöhung träfen nur die jeweilige Gemeinde, während sich die finanziellen Vorteile auch zu Gunsten des Landes auswirkten.

Beim Gleichmäßigkeitsgrundsatz in Sachsen fehlt die Einbeziehung der Ausgabenentwicklung. Er beinhaltet keine automatischen Bremsen für die anordnende

[8]Die tendenzielle Verringerung der realen Grundsteuerbemessungsgrundlage könnte z.B. durch eine regelmäßige Anpassung der Meßbeträge am Verkehrswert zu einer Dynamisierung der Grundsteuer führen. Aus heutiger Sicht hat der Bundesgesetzgeber kein Interesse, ein solches Verfahren zu garantieren.

Ebene, da es keine fiskalische Äquivalenz vorsieht. Eine Neuverteilung der Finanzmittel soll bei einer entsprechenden Zunahme von kommunalen Aufgaben vorgenommen werden (vgl. Henneke, 1996c, S. 74-77). Sofern diese Neuverteilung nicht von der Ausgabenentwicklung des Landes abhängig gemacht wird und die tatsächlichen Kosten auf der Gemeindeebene zur Berechnung herangezogen werden, ist mit einer verbesserten Allokationseffizienz zu rechnen. Dies trifft generell jedoch nur zu, wenn die (überdurchschnittlichen) Ausgabensteigerungen für bestehende Pflichtaufgaben ebenfalls berücksichtigt werden.

Der sächsische Ansatz ist unter dem Gesichtspunkt der kommunalen Selbstverwaltung der Praxis in NRW überlegen. Steigen die Einnahmen des Landes stärker als die Kommunaleinnahmen, muß bei gleichbleibenden Nachfragerelationen für öffentliche Leistungen eine Anreicherung der kommunalen Finanzmasse stattfinden und umgekehrt.[9] Der Landesgesetzgeber ist in Sachsen nicht mehr in der Lage, einseitig den Finanzausgleich zu kürzen. Zumindest von der Einnahmenseite her ist damit eine Verbesserung der kommunalen Situation gegeben. In NRW findet diese „Gleichmäßigkeit" zur Zeit nur in Bezug auf die Verbundquote (23%) statt und hängt von der Beibehaltung der Verbundgrundlagen ab.

Die Übertragbarkeit des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes auf die westdeutschen Bundesländer erscheint aus fiskalischen Gründen unwahrscheinlich. Aufgrund der hohen Finanzzuweisungen im föderalen Finanzausgleich hat Sachsen eine überdurchschnittliche Finanzkraft. Durch den Abbau der Zuweisungen wird die Landesebene auch bei einer Annäherung der Steuerkraft an den Bundesdurchschnitt mittelfristig weniger finanzkräftig sein. Die kommunale Finanzkraft ist zur Zeit deutlich geringer als im Bundesdurchschnitt. Bei einer Angleichung der interregionalen Steuereinnahmen wird also die Steuerkraft der Kommunen schneller zunehmen als die Finanzkraft des Landes, die jeden Steuerkraftzugewinn mit sinkenden Finanzzuweisungen bezahlen muß. Dieser Umstand mag aus sächsischer Landessicht das Gleichmäßigkeitsgebot, das langfristig zu einer Verringerung der Zuweisungen führen wird, besonders attraktiv gemacht haben.

1.2 Kommunen mit staatsrechtlicher Qualität

Einen anderen Ansatz verfolgt die verfassungsrechtliche Aufwertung der Kommunen. Mittels der Verleihung einer staatsrechtlichen Qualität sollen die Städte und Gemeinden neben den Ländern und dem Bund zum Träger staatlicher Rechte gemacht werden. Kommunale Kompetenzen wären dann nicht mehr allein abhängig von den Regelungen des Bundes und der Länder, sondern nur mit Zustimmung der kommunalen Ebene veränderbar.

[9] Dies setzt voraus, daß die Ausgangsverteilung im Vergleich zur Aufgabenwahrnehmung „angemessen" war.

Im finanzwirtschaftlichen Bereich, der hier von besonderem Interesse ist, könnten die für die Kommunen relevanten Gesetze von der Zustimmung der Kommunen, bzw. der Mehrheit der Kommunen, abhängig gemacht werden. Staatliche Normierungen, die auf kommunaler Ebene zu Ausgaben führen oder zu Einnahmeeinschränkungen, wären durch die kommunale Vertretungskörperschaft zustimmungspflichtig. Institutionell wäre dies durch die Wahl eines Kommunalrates möglich, der parallel zum Bundesrat arbeiten würde. Zustimmungspflichtige Bundesgesetze müßten den Kommunalrat passieren und würden dann von einer Akzeptanz durch die Gemeinden und Städte abhängig sein. Auf der Landesebene könnte eine analoge Regelung gefunden werden.[10]

Wenn wir grundsätzlich zwischen den drei alternativen Koordinationsmechanismen Hierarchie, Markt und Verhandlungen unterscheiden (Scharpf, 1992, S. 51), so ist die derzeitige Situation im Bund/Länder-Verhältnis durch den letzten Koordinationsmechanismus gekennzeichnet, während in Bezug auf die Gemeinden die Hierarchie im Vordergrund steht. Eine staatsrechtliche Verankerung der Gemeinden würde dem Koordinationsmechanismus Verhandlungen eine dominante Stellung einräumen.

Die Kostentragung bundesgesetzlicher Normierungen würde zwischen den drei Ebenen ausgehandelt, ohne daß es zu einem einseitigen Diktat einer Ebene kommen könnte. Selbst wenn die Kostenverteilung nicht immer präzise nach lokalen und überregionalen Entscheidungsanteilen vorgenommen werden könnte und damit immer ein Element der Willkür beinhalten würde, wäre die Erlangung eines Verhandlungsgleichgewichts möglich (vgl. Vietmeier, 1992, S. 289). Die aktuell anzutreffenden asymmetrischen Kräfteverhältnisse zwischen den Gemeinden und dem Staat würden in ein stärker horizontales Verhältnis übergeleitet (ebenda, S. 289).

Solche Verhandlungssysteme, die von einer Vielzahl von Teilnehmern und heterogenen Interessen geprägt sind, zeichnen sich durch hohe Transaktionskosten aus (vgl. Scharpf, 1992, S. 16). Eine direkte Mitsprache der Kommunen wäre nicht möglich, vielmehr müßte die Mitsprache mittelbar durch den o.g. Kommunalrat geschehen. Dies würde eine Entparlamentarisierung der Entschei-

[10] Es soll hier nicht auf die Details einer möglichen Zusammensetzung eines solchen Kommunalrates eingegangen werden. In Rheinland-Pfalz gibt es auf der Landesebene eine kommunale Vertretungskörperschaft, die eine beratende Funktion ausübt. Für Sachsen wurde ab dem Jahr 1996 ein Beirat für den kommunalen Finanzausgleich konstituiert (vgl. Ifo, 1997, S. 2). In Baden-Württemberg existiert seit längerem ein Beratungsorgan für die Koordination der Förderung kommunaler Investitionen (vgl. Münstermann, 1985, S. 263f.). In einer Dokumentation des Deutschen Städtetags zu einer Anhörung im Deutschen Bundestag wird auf die Langfristigkeit einer solchen Forderung hingewiesen und gleichzeitig ein Gaststatus im Vermittlungsausschuß gefordert (vgl. Deutscher Bundestag, 1996, S. 520).

dungsfindung implizieren,[11] die jedoch gegen die Vorteile einer kommunalen Mitsprache abgewogen werden müßten.

Unabhängig von der politischen Durchsetzbarkeit einer staatsrechtlichen Aufwertung der Gemeinden stellt sich hier die Frage, ob sie aus ökonomischer Sicht einen Nettonutzenzuwachs für die Bevölkerung bedeuten würde. Diese Frage muß verneint werden, weil die Transaktionskosten der Entscheidungsfindung prohibitiv wären. Es ist nicht anzunehmen, daß ein Kommunalrat die Interessen der mehr als 15.000 Gemeinden koordinieren und zu einem in jedem Einzelfall verhandlungsfähigen Vorschlag aggregieren könnte. Die politischen, wirtschaftlichen und demographischen Unterschiede der Gemeinden sind wesentlich größer als die Vielfalt der 16 Bundesländer.

Selbst wenn im Idealfall eine handlungsfähige Kommunalkammer entstehen sollte, würde die Vergrößerung der Zahl der zustimmungspflichtigen Entscheidungsträger eine automatische Steigerung der Konsensfindungskosten herbeiführen (vgl. Scharpf, 1992, S. 85f.). Es bestünde die Gefahr, daß der Status Quo konserviert würde und in Einzelfällen die Gemeinden ihre Zustimmung von sachfremden Zugeständnissen der beiden anderen Ebenen abhängig machen könnten. Somit könnte es im Ergebnis zu einer Umkehrung des jetzigen Zustandes kommen, in dem die Gemeinden den Entscheidungen von Bundestag und Bundesrat ausgesetzt sind.

Die Einführung einer weiteren staatlichen Ebene in einem Verbundsystem führt zu einer Vergrößerung der Komplexität staatlicher Entscheidungsfindungen. Für die Bürger wäre es noch schwerer, die Verantwortlichkeiten zu identifizieren und entsprechend ihrer Präferenzen ihre Wahlentscheidung auszuüben. Bestehende Gesetze wären nur noch schwer zu ändern, neue nur noch schwer zu verabschieden. Anstelle von kleineren Kollektiven, die präferenznah entscheiden könnten, würden drei Ebenen in die Entscheidungsfindung bei den Mischaufgaben einbezogen.

[11] Dies wurde z.B. in einer Studie zur Kooperation norddeutscher Bundesländer konstatiert (Benz, 1992, S. 148). Unerheblich ist dabei der Umstand, daß es sich bei den Kommunal-„Parlamenten“ rechtlich um Exekutiv- und nicht um Legislativorgane handelt. Entscheidend ist vielmehr, daß sie direkt von den Konsumenten kommunaler Dienstleistungen gewählt worden sind, was auf einen Kommunalrat nicht zutreffen würde.

1.3 Finanzausgleichskommission

Der vertikale Finanzausgleich zwischen der Landesebene und den Gemeinden und Gemeindeverbänden in NRW findet nicht zwischen zwei gleichgewichtigen Partnern, sondern zwischen hierarchisch strukturierten Verwaltungsebenen statt. Damit unterscheidet er sich deutlich vom Bund-Länder- und Länderfinanzausgleich. Theoretisch ließe sich auch ein horizontaler Finanzausgleich zwischen gleichberechtigten Gemeinden vorstellen, der ohne die Landesebene stattfindet. Dies wird in der Praxis jedoch in keinem Bundesland durchgeführt.

Die Einführung eines rein horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden würde weder den passiven Finanzausgleich verbessern, noch die angemessene Dotierung des vertikalen Finanzausgleichs sicherstellen. Aufgabenübertragungen an Gemeinden würden weiterhin kommunal finanziert werden müssen.

Neben der Option der Kostenerstattung ließe sich auch ein System kreieren, in dem die Gemeinden nicht mehr Objekte, sondern gleichrangige Akteure der Finanzausgleichsregelungen wären. Dies würde eine politische und rechtliche Aufwertung der Gemeindeebene bedeuten, allerdings gleichzeitig die Entscheidungskompetenz des Staates verringern. Vorgeschlagen werden könnte die Schaffung eines Finanzaus-gleichsrates oder einer Kommission für Finanzausgleichsfragen, die von den Gemeinden, dem Landesgesetzgeber und der Landesregierung paritätisch zu besetzen wäre (vgl. Grossekettler, 1987, S. 439). Eine Neuverteilung der Finanzmittel sollte nur nach einem intensiven und auf Konsenserzielung ausgerichteten Diskussionsprozeß vom Land vorgenommen werden dürfen. Dazu böte sich die Formierung einer Finanzausgleichskommission an.

Dieser neuen Institution obläge es, die Schlüsselmasse sowie die sonstigen aus der Finanzausgleichsmasse zu zahlenden Zuweisungen in ihrer Höhe jährlich neu zu bestimmen. Die periodische Überprüfung der Verteilungsmodi könnte ebenfalls in der Kommission diskutiert werden. Hierbei bestünde die Gefahr, daß sich die Gemeindeebene aufgrund der Interessengegensätze zerstreitet und das Land eine Koalition mit derjenigen Gruppe einginge, die im Verhandlungsprozeß über den vertikalen Finanzausgleich die größten Zugeständnisse zu machen bereit wäre.

Bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse sollte die Entwicklung der Gemeinschaft- und sonstigen Steuereinnahmen des Landes zugrunde gelegt werden. Es sollten auch die Konzessionsabgaben einbezogen werden.[12] Ausgehend vom Status Quo müßten dann die durch gesetzliche Vorschriften induzierten Ausgaben (Zuschußbedarfe) der Gemeinden den Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen gegenübergestellt werden.

---

[12] Eventuelle Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich oder BEZ müssen ebenfalls berücksichtigt werden.

1.4 Aufgaben- und Einnahmentrennsystem

Einen fundamental anderen Weg als die bisher erläuterten Ansätze und die Kostenerstattung geht das Trennsystem. In einem Trennsystem wird die Gesetzgebung und Aufgabenerfüllung von Bund, Ländern und Gemeinden jeweils separat vorgenommen. Die Finanzierung erfolgt ebenfalls durch eigene Steuermittel oder sonstige Einnahmen (vgl. Peffekoven, 1988, S. 620).

Aus Effizienzgesichtspunkten bietet sich die Einführung eines strikten Aufgaben- und Einnahmentrennsystems mit klarer Kompetenzzuordnung an. Bei diesem Ansatz fallen institutionelle Symmetrie, fiskalische Äquivalenz und die insbesondere in der rechtswissenschaftlichen Literatur genannte Konnexität zusammen (vgl. Blankart, 1994, S. 515; Zimmermann, 1995a, S. 68f.; SVR, 1996, S. 193). Nutznießer, Zahler und Entscheider sind in einer Gebietskörperschaftsebene zusammengefaßt und können autonom über ihre Aufgaben und den damit verbundenen Ausgaben sowie über die dafür notwendigen Einnahmen entscheiden. Es findet eine unmittelbare Kostenanlastung statt.

Ein Trennsystem ist mit und ohne Finanzausgleich konzipierbar.[13] Im letzteren Fall dominiert das Allokationsziel noch stärker als in einem Trennsystem mit Finanzausgleich.[14] Die Anwendung des Trennsystems ohne Finanzausgleich hätte zur Folge, daß Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerbemessungsgrundlage für die Finanzierung derselben kommunalen Leistungen unter sonst gleichen Bedingungen höhere Steuersätze verlangen müßten. Auf die Marktlösung übertragen, würde dies bedeuten, daß die Konsumenten aus wirtschaftsschwachen Regionen für dieselben Güter wesentlich höhere (Steuer-) Preise zahlen müßten als die Einwohner reicher Regionen (vgl. Beland, 1998, S. 119).

Mit einer solchen Regelung ginge ein Teil der Signalfunktion der (Steuer-) Preise verloren. Gemeinden mit ineffizienter Aufgabenerfüllung, aber starker Steuerbasis würden geringe Kosten vorspiegeln, während Kommunen mit sparsamer Haushaltsführung unter Umständen für ihre schwach entwickelte Steuerbasis bestraft würden.[15]

Inwieweit ein solches System mit einem föderalen Staatsaufbau vereinbar ist oder ob es allenfalls in einem Staatenbund praktiziert werden kann, soll hier nicht diskutiert werden. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, daß in

---

[13] Der Finanzausgleich schränkt die fiskalische Äquivalenz wieder ein. Distributions- und Allokationseffizienz müssen gegeneinander abgewogen werden.

[14] Ohne Finanzausgleich wäre bei stark unterschiedlichen Einnahmen und vergleichbaren Aufgaben mit negativen allokativen Rückkoppelungen zu rechnen. Diese könnten aus verstärkter Migration, politischen Instabilitäten und Wachstumshemmnissen bestehen.

[15] Ist die Wirtschaftsentwicklung einer Region unabhängig von der „Qualität" der lokalen (Haushalts-) Politik, tritt dieses Problem besonders stark auf.

Deutschland weder der Verfassungsgesetzgeber noch der einfache Gesetzgeber einen Föderalismus ohne Finanzausgleich anstrebt.[16] Aus diesem Grund gehen die folgenden Betrachtungen in diesem Abschnitt von der Annahme aus, daß ein weitgehendes Trennsystem mit Finanzausgleich als Reformoption zur Diskussion steht.

Kommunale Einnahmenautonomie

Für die kommunale Einnahmenautonomie hätte ein Trennsystem wesentliche Vorteile. Die Gemeinden könnten nach ihren eigenen Präferenzen eine ergiebige Steuerbemessungsgrundlage auswählen und besteuern. Nachteilig wäre die wachsende Unübersichtlichkeit des Steuersystems,[17] die zu zahlreichen Besteuerungsunterschieden in einem einheitlichen ökonomischen Teilraum führen würde. Sollte eine kommunale Einkommensteuer im Quellenabzugsverfahren erhoben werden, müßten die Betriebe zahlreiche Bemessungsgrundlagen und Tarife für ihre in unterschiedlichen Ortschaften wohnenden Mitarbeiter anwenden. Der Verwaltungsaufwand wäre in einem reinen Trennsystem höher als im Verbundsystem.

Auch die Realsteuereinnahmen bieten nur begrenzte Möglichkeiten zur Anpassung der kommunalen Einnahmen. Diese Beurteilung basiert auf der Annahme, daß aus Wettbewerbsgründen eine stark variierende Gestaltung der Gewerbesteuerhebesätze in vergleichbaren Gemeindegrößenklassen allokativ kontraproduktiv wäre. Außerdem spielt bei der Gewerbesteuer der Äquivalenzaspekt eine Rolle (vgl. Wissenschaftlicher Beirat, 1982, S. 32ff; Blankart, 1994, S. 283), der bei der Nutzung der Hebesatzautonomie für die Finanzierung einwohnerbezogener Dienstleistungen verletzt würde. Die Grundsteuer als drittwichtigste steuerliche Einnahmequelle der Gemeinden hat den Nachteil, daß sie regressiv wirken kann und daher verteilungspolitisch nicht akzeptabel erscheint. Die Bemessungsgrundlage ist begrenzt, so daß nur durch eine drastische Anhebung signifikante Ausgabenspielräume entstünden. Wollten z.B. die Gemeinden in NRW ihre Ausgaben (VwH und VmH) um 10% erhöhen, müßte die Grundsteuer um über 140% erhöht werden. Bei einem jetzigen landesdurchschnittlichen Hebesatzniveau von 369 Punkten bedeutet dies eine Erhöhung auf 850 Punkte.[18]

---

[16] Auch die Verfassungsklagen der Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg wollen nur eine Einschränkung der Intensität, aber keine Abschaffung des Finanzausgleichs. Es dürfte unmittelbar einsichtig sein, daß der Finanzausgleich in einem Zentralstaat anders ausgestaltet ist als in einem Bundesstaat.

[17] Im Extremfall könnte gar nicht mehr von einem Steuersystem gesprochen werden.

[18] In den USA ist die „property tax“ die Hauptkommunalsteuer. Eine analoge Umstellung des bundesdeutschen Kommunalsteuersystems ist unwahrscheinlich.

Eine Modifikation des ungebundenen Steuertrennsystems wäre die Einführung eines kommunalen Hebesatzrechtes bei einer staatlichen Steuer, z.B. bei der Einkommensteuer. Diese Möglichkeit sieht das Grundgesetz explizit vor (Art. 106 Abs. 5 GG), ohne daß ein Ausführungsgesetz bisher beschlossen worden wäre. Der Wunsch, die finanzielle Selbstverwaltung durch die Einführung eines Einkommensteuerzuschlags zu erhöhen, ist auf gemeindlicher Ebene kaum anzutreffen. Daher sind solche Forderungen vom Städtetag bzw. vom Städte- und Gemeindebund bisher nicht erhoben worden. (vgl. Forderungen des Deutschen Städtetages, 1994, S. 422-424). Zimmermann (1995b, S. 32) erklärt diese Zurückhaltung mit der Furcht der Gemeindevertreter, die Verantwortung vor den Bürgern wahrzunehmen.[19]

Tatsächlich sind Steuererhöhungen auf kommunaler Ebene nicht einfach durchzusetzen. Häufig werden die Erhöhungen mit landespolitischen Vorgaben begründet, so z.B. bei der Erhöhung der Grundsteuerhebesätze in NRW im Rahmen der Anhebung der fiktiven Hebesätze im KFA (1997), ohne daß auf eigene Entscheidungen und Präferenzen verwiesen wird. Eine Reform mit dem Ziel, die Einnahmenautonomie lokaler Körperschaften zu erhöhen, würde allokationstheoretisch eine „second-best"-Lösung, nach der Vergrößerung der Ausgabenautonomie, darstellen (vgl. Seiler, 1981, S. 514; Zimmermann, 1995a, S. 70). Die alleinige Erhöhung der Einnahmenautonomie könnte sogar negative allokative Konsequenzen haben. Da die Gemeinden in die Lage versetzt würden, sich besser finanzieren zu können, böte dies dem Gesetzgeber die Gelegenheit, verstärkt Aufgaben auf die kommunale Ebene zu verschieben oder die Standards zu erhöhen. Alternativ oder komplementär ließen sich auch die Finanzzuweisungen an die „reichere" Gemeindeebene kürzen.

Forderungen nach einer höheren Ländersteuerautonomie wurden von der Wissenschaft[20] mehrfach erhoben, ohne daß sich der Gesetzgeber bisher zu einer solchen Reformmaßnahme durchringen konnte. Auch die Verfassungsreform im Jahre 1994 brachte keine diesbezüglichen Neuerungen.

[19] Großstadtvertreter befürchten auch einen Sog in das Umland, der durch Hebesatzunterschiede verstärkt werden kann (vgl. Dieckmann, 1995, S. 242).
[20] Vgl. Henke, 1983, S. 148; derselbe 1995, S. 39ff.; vgl. SVR, unter anderem 1996, S. 193; Wissenschaftlicher Beirat, 1996, S. 40ff.

Kommunale Ausgabenautonomie

In der Hierarchie der Reformnotwendigkeiten steht die Vergrößerung der Ausgabenautonomie an oberster Stelle (vgl. Zimmermann, 1995a, S. 70; siehe auch Tiepelmann, 1990, S. 15). Durch die Ausgabenautonomie besteht für die kommunale Dienstleistungsbereitstellung die Möglichkeit, ein präferenzgerechtes Güterbündel anzubieten und damit eine Nutzenmaximierung für die Konsumenten zu garantieren. Eine verbesserte Einnahmenautonomie, die nicht mit Ausgabengestaltungsspielräumen einhergeht, kann allokativ sogar negativ sein. Umgekehrt verbessert eine verstärkte Ausgabenautonomie die allokativen Bedingungen auch ohne eine Reform der Einnahmenpolitik (vgl. Seiler, 1981, S. 514).

Eine verstärkte Ausgabenautonomie gewährleistet, daß lokale Ausgabenentscheidungen stärker an den Präferenzen der örtlichen Konsumenten ausgerichtet werden können.[21] Ein Abbau der ausgabenverursachenden Vorschriften und eine Verringerung der kostenbeeinflussenden Normen würde kommunale Handlungsspielräume erhöhen und eine an den lokalen Präferenzen ausgerichtete Leistungserbringung verbessern. Diese Reformmaßnahmen hätten allokativ positive Konsequenzen.

Ein weitgehendes Trennsystem, das sowohl auf der Aufgaben- wie auch auf der Einnahmenseite angewendet würde, hätte eine stärkere Differenzierung der kommunalen Leistungsbereitstellung zur Folge. Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse träte in den Hintergrund (vgl. Junkernheinrich, 1992b, S. 238). In dieser Arbeit wird nicht die Auffassung vertreten, daß das Grundgesetz eine Vereinheitlichung aller staatlichen und kommunalen Leistungen fordert. Vielmehr schreibt das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes - nach der hier geteilten Auffassung - die Einhaltung bestimmter Mindeststandards vor. Es wäre ein Widerspruch zum Föderalismus, wenn eine Vereinheitlichung der Landes- und Kommunalpolitiken angestrebt würde. Die Forderung nach einer Vereinheitlichung der Lebensbedingungen läßt sich nicht originär mit dem Grundgesetz begründen (vgl. Zimmermann, 1987, S. 44f.; Biehl, 1996a, S. 100). Letztlich sind es aber die Präferenzen der Bevölkerung, die über Vielfalt und Vereinheitlichung entscheiden müssen.

---

[21] Eine Beleuchtung zweier Extreme untermauert das hier Gesagte: Man stelle sich vor, daß die Gemeinden vom Staat pauschale Pro-Kopf-Zuweisungen, eventuell nach Größenklassen gestaffelt, für ihre Aufgabenerfüllung bekämen. Steuererhebungen wären nicht zulässig. Die so erzielten Einnahmen könnten ohne Auflagen nach den Beschlüssen des Stadtrates verausgabt werden. Es ist leicht einzusehen, daß sich die lokalen Präferenzen hinsichtlich der Güterstruktur durchsetzen könnten. Das Gegenbeispiel wäre eine unlimitierte Erhebung von Steuern zur Finanzierung staatlich vorgegebener Leistungsbündel, ohne das kommunale Recht, freiwillige Aufgaben zu beschließen. Es ist anzunehmen, daß sowohl Bürgerschaft als auch Stadtrat die erste der beiden Alternativen auswählen würden.

Eine vergrößerte lokale Autonomie ohne vergrößerte Länderautonomie wird nur schwer durchsetzbar sein. Nur wenn die Bundesländer verstärkt eigenverantwortlich über Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen entscheiden können, bestehen finanzielle Spielräume, die Gemeindeautonomie durch eine zurückhaltende Landesgesetzgebung zu erhöhen.[22] Eine Aufwertung der Landespolitik würde auch den Druck relativieren, die Regulierung der Kommunalpolitik als Ersatz für die bundesgesetzlich eingeschränkte originäre Landesgesetzgebung zu benutzen.

Der Staat hätte ohne das Institut des Aufgabenverbundes bzw. der Auftragsangelegenheiten kein „Durchgriffsrecht“ in die Gemeindeverwaltung hinein. Staatliche Leistungen müßten von neu zu gründenden staatlichen Einheiten oder privaten Institutionen auf der lokalen Ebene erbracht werden. Dies könnte z.B. dazu führen, daß die Sozialhilfe für alle Bedürftigen von der Arbeitsverwaltung bearbeitet und ausgezahlt würde und daß die Jugendfürsorge ebenfalls von staatlichen Jugendämtern zu erbringen wäre.[23] Alternativ könnten lokale private Institutionen (Kirchen, Sozialverbände, Unternehmen, etc.) mit der Aufgabendurchführung betraut werden (vgl. Arbeitskreis Finanzen, 1991, S. 5).

Diese Art von „Outcontracting“ ließe sich auch unter Wettbewerbsgesichtspunkten als Ansatz etablieren. Wenn der Staat bestimmte Leistungen auf der lokalen Ebene erbracht sehen will, sucht er sich eine Institution, die diese Leistungen anbieten kann. Die Kommune könnte als ein Anbieter auftreten, grundsätzlich ließe sich jedoch auch eine private Bereitstellung dieser Dienstleistungen vorstellen. In vielen Fällen wäre es jedoch mit der deutschen Verwaltungstradition und Verfassung kaum zu vereinbaren, wenn nun private Institutionen Pässe ausstellen und jugendfürsorgerische Maßnahmen durchführen würden. In der Mehrzahl der Fälle bliebe nur die Kommune als potentieller Leistungsanbieter für die staatlichen Aufgaben. Da der Staat damit einem Angebotsmonopol gegenüberstehen würde, käme es wahrscheinlich zu Verträgen, die aus staatlicher Sicht nachteilig wären. Auch hier ließe sich leicht nachweisen, daß ein effizienter Ressourceneinsatz unwahrscheinlich wäre.

In Deutschland gibt es mehr als 15.000 Gemeinden, mit denen der Staat jeweils Verträge aushandeln müßte. Da nicht in jeder Gemeinde für jede Dienstleistung dieselbe Leistungsmenge notwendig ist, müßte der Staat eine genaue Bedarfsprognose formulieren. Anschließend wäre ein aufwendiges Controlling, das die

---

[22] Zur Bestimmung der Gemeindeautonomie vgl. Rahmann/Steinborn/Vornholz, 1994, S. 251ff und Dickertmann/Gelbhaar, 1996a, S. 389.

[23] Es wäre ökonomisch durchaus interessant zu prüfen, welche kommunalen Aufgaben besser von staatlichen oder staatlich beauftragten Stellen erfüllt werden könnten. Die Bearbeitung und Finanzierung von Transferzahlungen an Arbeitslose durch die Arbeitsverwaltung könnte eine Option sein (vgl. Wolski-Prenger/Rothardt, 1996, S. 87ff; vgl. auch Happe, 1984, S. 30). Im Rahmen der nordrhein-westfälischen Verwaltungsreform wird die Neuverteilung der Aufgabenverteilung zwischen Landes- und Kommunalebene zur Zeit untersucht.

Qualität und Quantität der Vertragserfüllung überprüft, notwendig. Zwischen Staat und Kommunen würde ein „Principal-Agent-Problem“ entstehen (Brümmerhoff, 1992, S. 58; Jüngel, 1994, S. 30).

Unter verwaltungsökonomischen Gesichtspunkten ist eine solche Vorgehensweise in vielen Fällen wenig geeignet, die Effizienz staatlicher Politik zu erhöhen. Die Schaffung einer staatlichen Infrastruktur zur Erbringung staatlicher Leistungen würde oftmals die kommunalen Institutionen duplizieren und einen zusätzlichen Koordinierungsbedarf schaffen.

Nach Einschätzung des Autors ist es unwahrscheinlich, daß sich Deutschland in absehbarer Zeit zu einem Trennsystem entwickeln wird. Eine vergrößerte dezentrale Autonomie ist durchaus denkbar. Es gibt einzelne Anzeichen für eine Umkehrung des bisherigen Trends der Vereinheitlichung von Aufgaben und Ausgaben.[24]

2. Reformoptionen mit Kostenerstattung

In der finanzwissenschaftlichen Literatur werden verschiedene Konzepte des Finanzausgleichs dargestellt, die u.a. eine bedarfsorientierte Finanzierung der Gemeinden entsprechend der Kosten der kommunalen Leistungserbringung vorsehen. Musgrave (1961) hat in mehreren Plänen alternative Formen der Finanzbedarfsbestimmung vorgeschlagen, die für einen horizontalen Ausgleich verwendet werden sollen. Die angestellten Überlegungen sind prinzipiell auch auf vertikale Problemstellungen übertragbar. Seiler (1980, S. 19ff) greift diesen Ansatz auf und zerlegt den Finanzbedarf in Bedarfs-, Kosten- und Versorgungskomponenten. Metz (1979, S. 150) definiert den Finanzbedarf als jenen Betrag, der zur Erfüllung einer festumrissenen Aufgabe benötigt wird.

Bei diesen Überlegungen wird grundsätzlich davon ausgegangen, daß die tatsächlichen Ausgaben nicht mit dem Finanzbedarf gleichgesetzt werden dürfen. Dies gilt auch für ein Kostenerstattungssystem. Würden die konkreten Ausgaben von der normierenden Ebene refinanziert, hätte dies eine ineffiziente Leistungsbereitstellung und einen Ausgabenwettlauf zur Folge (vgl. Kirchhoff, 1996, S. 86; Fischer, 1990, S. 139; Sarrazin, 1995, S. 13). Um eine Kostenerstattung für staatlich veranlaßte Aufgaben durchführen zu können, müssen normative Aussagen hinsichtlich der Quantität und Qualität der Aufgabenerfüllung formuliert

[24] Insbesondere im Bundesrat scheint sich ein größeres Bedürfnis nach eigenständiger Regelung der Aufgabenwahrnehmung durch die Länder zu artikulieren. Siehe dazu auch die Einsetzung der gemeinsamen Bund-Länder-Arbeitsgruppe im Dezember 1998. Vgl. auch Biehl (1996b, S. 97), der den in Deutschland vorhandenen Wunsch nach Einheitlichkeit (und Dezentralisierung) hervorhebt.

werden. Dies geschieht in den aufgabenübertragenden oder präzisierenden Gesetzen, Verordnungen oder Richtlinien (vgl. Kops, 1983, S. 37f.).

Für die Frage der Kostenermittlung scheiden regressionsanalytische Methoden aus, da sie allenfalls in der Lage sind, relative Bedarfssachverhalte festzustellen und zu stark von den aktuellen Ausgaben auf den Finanzbedarf schließen (vgl. Ifo, 1995, S. 14ff; Seiler 1980, S. 136f.). Sie werden regelmäßig für Berechnungen zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen angewendet (vgl. Innenminister NRW, 1987; Ifo, 1995).

Statistische Durchschnittsanalysen ermitteln die tatsächlichen Ausgaben pro Einwohner und Aufgabenbereich. Da sie auf Ist-Ausgaben basieren, sind sie für ein ökonomisch effizientes Kostenerstattungsystem in der Regel nicht anwendbar.

Für die Kostenerstattungsdiskussion interessanter sind jene Möglichkeiten, die durch eine Aufgabenzerlegung ex ante den Finanzbedarf analytisch bestimmen. Dazu müssen konkrete Vorstellungen hinsichtlich der Quantität und Qualität der zu erfüllenden Aufgabe sowie der Kosten pro Inputeinheit vorliegen. Ingenieurwissenschaftliche und betriebswirtschaftliche Studien sowie fachliche Inputs müssen den konkreten Ausgabenbedarf für die wahrzunehmende Aufgabe bestimmen. Als Ergebnis werden normierte Kosten festgelegt, die den Finanzbedarf definieren (vgl. Seiler, 1980, S. 38f.).

In Teil A wurde die Aufgabenerfüllung in drei Kompetenzarten unterteilt: Gesetzgebungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenz. All drei Elemente enthalten Entscheidungsspielräume in Hinsicht auf die Kosten der Aufgabenwahrnehmung. In der Gesetzgebung und Durchführung ist dies unmittelbar einsichtig. Aber auch die Finanzierungskompetenz ließe sich z.B. zwischen der öffentlichen Finanzierung und der privaten differenzieren. In fast allen Aufgabenbereichen besteht zumindest eine begrenzte Möglichkeit, die Nutznießer oder Dritte an der Finanzierung öffentlicher Leistungen zu beteiligen. Dies gilt selbst für Transferzahlungen im Rahmen des BSHG, wenn z.B. unterhalts- oder erstattungspflichtige Personen Rückzahlungen tätigen müssen.[25]

Haben wir es mit einer geteilten Entscheidungskompetenz zu tun, und dies ist für die pflichtige kommunale Aufgabenwahrnehmung eher die Regel als die Ausnahme, wäre es ineffizient und fiskalisch bedenklich, nur den normierenden Oberverband zur Kostendeckung heranzuziehen. Der Grad der Kostenerstattung muß sich vielmehr nach dem Grad der Entscheidungskompetenz richten. Nur wenn sämtliche Ausgabengestaltungsmöglichkeiten auf einer Ebene angesiedelt

---

[25] In NRW beliefen sich 1995 die „Unmittelbaren Einnahmen" ohne Gebühren im Aufgabenbereich „Sozialhilfe (einschließlich Einrichtungen)" auf 2,24 Mrd. DM. Die Bereinigten Ausgaben erreichten etwas über 14 Mrd. DM. Damit konnten 15,9% der Ausgaben durch spezielle Einnahmen gedeckt werden (vgl. Statistisches Bundesamt, FS 14, Reihe 3.1).

sind, muß diese allein die Finanzierungskompetenz wahrnehmen (vgl. Hansmeyer/Kops, 1984, S. 133).[35]

Die finanzielle Situation der Gemeinden kann im Falle der Kostenerstattung durch die beiden folgenden Kennzahlen abgebildet werden (vgl. Tiepelmann, 1990, S. 17):

$$\frac{\text{Zuweisungen des Staates}}{\text{Fremdbestimmte Ausgaben}}$$

und

$$\frac{\text{Eigene Einnahmen der Kommunen}}{\text{Eigenbestimmte Ausgaben}}$$

Beide Kennzahlen müßten bei einer optimalen Ausgestaltung der Finanzausgleichsregelungen den Wert eins annehmen. Es wird auch deutlich, daß die Erstattung nicht von der Finanzkraft der Empfängergemeinde abhängen darf (vgl. Schneider, 1998, S. 58).

Je geringer die Entscheidungskompetenz der Gemeinde ist, desto höher müßte die Kostenerstattung durch den Oberverband sein. Eine genaue Bemessung der Entscheidungsanteile und der Zuordnung der Kostenverursachung wird häufig nicht möglich sein (vgl. Hansmeyer/Kops, 1984, S. 134). In der Praxis sollte deshalb mit einheitlichen Anteilswerten gearbeitet werden, die normativ festzulegen sind und für beide Ebenen einen merklichen Effekt auf die Haushaltssituation haben müssen.

Die folgenden Überlegungen beziehen sich aus Vereinfachungsgründen auf das Land-Gemeinde-Verhältnis. Die Problematik der gleichzeitigen landes- und bundesgesetzlichen Normierung eines Sachverhalts soll an dieser Stelle noch ausgeklammert werden. Sie wird in Abschnitt 2.6 aufgegriffen.

2.1 Vorüberlegungen

Die hier vorgeschlagenen Reformen des Finanzausgleichs sollen ein größeres Maß an fiskalischer Äquivalenz bei Bundes- und Landesgesetzen herstellen und damit eine stärkere Ausrichtung politischer Entscheidungen an den Präferenzen der Bürger in Bund, Ländern und Gemeinden sichern. Als wesentliches Instrument zur Durchsetzung der fiskalischen Äquivalenz wird ein System von Kostenerstattungen vorgeschlagen, das Bund und Länder dazu verpflichtet, die durch ihre Maßnahmen induzierten Kosten selbst zu tragen. Der ergänzende kommunale Finanzausgleich würde dann aus drei wesentlichen Komponenten bestehen: Erstens einer anteiligen Kostenerstattung für die staatlich veranlaßte Aufgabenwahrnehmung, zweitens einem distributiven Steuerkraftausgleich, der sich nach den in den Ländern unterschiedlichen Nivellierungswünschen richten

würde und drittens gäbe es einen abgeschwächten Bedarfsausgleich. Der Bedarfsausgleich würde sich im wesentlichen nach den externen Effekten richten sowie für jene meritorischen Eingriffe genutzt werden, die nicht im Wege gesetzgeberischer Aktivitäten entfaltet werden (vgl. Henneke, 1996c, S. 79).[26]

Grundlegende Bedingung für die Einführung eines Kostenerstattungssystems ist die Verfügbarkeit der erstattungsrelevanten Daten. Die Reformen der Kommunalverwaltung bieten einen Ansatzpunkt zur Generierung der benötigten Informationen. Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) müßte in den Pflichtaufgabenbereichen flächendeckend eingeführt werden (vgl. Schmidberger, 1994, S. 81f.; siehe auch Schwarz, 1998, S. 14; Eichhorn/Bräuning, 1997, S. 112).

Im Rahmen der Neuen Steuerungsmodelle (NSM) werden vermehrt KLR-Systeme in die Gemeindeverwaltungen eingeführt. Viele Kommunen befinden sich im Prozeß der Bestimmung von Produktbudgets und Produktplänen. Bundes- oder landesgesetzlich bestimmte Maßnahmen könnten durch jeweils zu definierende Produkte abgebildet werden (z.B. Produkt: Pässe- und Personalausweise oder Kindergartenplätze). Solche Produktbudgets könnten wichtige Steuerungs- und Kostenerstattungsinformationen liefern, um eine Reform des Finanzausgleichs zu ermöglichen (vgl. Jüngel, 1994, S. 192f.; Friedrich-Ebert-Stiftung, 1995, S. 56; siehe zum aktuellen Stand der Einführung der KLR Gröning/Thielen, 1996, S. 597 sowie Deutsches Institut für Urbanistik, 1998, S. 5 und S. 16).

Zusammen mit der Budgetierung und den Produktplänen generiert die KLR verbesserte Steuerungsinformationen. Unabhängig von der Frage der staatlichen Kostenerstattung für die Pflichtaufgaben ist eine Nutzung der Neuen Steuerungsmodelle eine Möglichkeit, die Effizienz und Effektivität öffentlicher Verwaltungen zu erhöhen (vgl. KGSt, 1995b, S. 32). Durch die Formulierung spezieller Produktgruppen und Produkte für staatliche Pflichtaufgaben kann eine Erfassung der Kosten für die gesetzlich vorgesehenen Leistungen vorgenommen werden. Damit erhöht sich die Kostentransparenz für die Kommunal- und die Staatsebene. Monetäre Rückkoppelungen erlauben es, einen rationaleren Abwägungsprozeß über Vor- und Nachteile spezifischer öffentlicher Leistungen vorzunehmen.

Bevor die Möglichkeiten der Kostenerstattung im Detail betrachtet werden, soll erst untersucht werden, für welche Aufgaben und Ausgaben eine Kostenerstattung in Frage kommt. Dazu werden die gemeindlichen Aufgaben bzw. Ausgaben in 5 Kategorien eingeteilt:

1. Gebühren- und beitragsfähige Aufgaben

---

[26]Ein reiner Steuerkraftausgleich ist die einfachste Form des Bedarfsausgleichs, da er den (Steuer-) Bedarf pro Einwohner angleicht. Werden die Steuerkraftunterschiede zu 100% ausgeglichen, ist die Bedarfsdeckung unter sonst gleichen Bedingungen identisch.

2. Aufwendungen für freiwillige Aufgaben
3. Ausgaben für Spillover-Güter
4. Aufwendungen für Pflichtaufgaben
5. Standardbedingte Zusatzkosten

Die hier vorgenommene Einteilung lehnt sich nur teilweise an der Aufgabentypisierung der Gemeindeordnung an. Die beschriebene Vorgehensweise wurde als methodischer Ansatzpunkt gewählt um darzustellen, für welche Aufgaben und Ausgaben eine Finanzierung durch eigene Deckungsmittel bzw. durch Kostenerstattungen ökonomisch sinnvoll ist. An diese Einteilung sollen die Reformvorschläge anknüpfen. Die gebildeten Kategorien überschneiden sich teilweise (so finden sich auch bei den Spillover-Gütern pflichtige Aufgaben).

Zu 1: Gebühren- und beitragsfähige Aufgaben

Die Gebühren- und Beitragseinnahmen der Kommunen beliefen sich 1995 in Westdeutschland auf 39,2 Mrd. DM bzw. 17,4% der Bereinigten Einnahmen (Karrenberg/Münstermann, 1996, S. 197).[27] Der große Stellenwert der Gebühreneinnahmen für die Kommunen liegt im wesentlichen daran, daß sie im Bereich der Abfall- und Abwasserentsorgung entgeltpflichtige Leistungen anbieten, die einen hohen Kostendeckungsgrad verzeichnen. Trotz der Ausgliederung vieler Gebührenhaushalte wachsen die Gebühreneinnahmen der Gemeinden stärker als die Gesamteinnahmen (vgl. Kapitel VII).

Gesetzliche Regelungen, die die Kosten für entgeltfähige Leistungen[28] erhöhen, sollten im Regelfall durch Gebühren refinanziert werden. Eine volle Kostenanlastung führt zu einer sparsamen Inanspruchnahme, erhöht in den Entsorgungs- und Versorgungsbereichen die ökologische Lenkungswirkung und sorgt für eine hohe Kostentransparenz.[29] Gebührenerhöhungen sind für die Gemeindevertreter unpopuläre Entscheidungen, so daß ein Anreiz zu einer effizienten Leistungserbringung besteht. Somit wird dem Wirtschaftlichkeitsgebot Rechnung getragen (vgl. Grossekettler, 1987, S. 406f.; Napp, 1994, S171; Kirchhoff, 1996, S. 49f.).

---

[27] Ohne Krankenhäuser.

[28] Entgeltfähig sind grundsätzlich jene Leistungen, die dem Ausschlußprinzip unterliegen. Ob eine Entgeltfinanzierung praktiziert wird, hängt vom politischen Entscheidungsprozeß ab. Beiträge und verschiedene Gebühren werden auch dann erhoben, wenn das Ausschlußprinzip nicht angewendet werden kann. In solchen Fällen wird mittels des Gebührenrechts eine Zahlungspflicht allgemeinverbindlich festgelegt.

[29] Kostendeckende Gebühren sind keine Lenkungsabgaben. Dennoch haben sie eine Lenkungswirkung.

Problematisch wird die Überwälzung der Kosten, wenn die gesetzlichen Regelungen zu einer über die örtlichen Präferenzen hinausgehenden Internalisierung der externen Effekte führen würde. Dies würde aus der Sicht der betroffenen Gemeinden zu einer übermäßigen Verteuerung des Leistungsangebots führen. Die Kommunalpolitik müßte in solchen Fällen die höheren Entgelte beschließen und die örtlichen Bürger hätten die Lasten zu tragen, jedoch ohne einen Einfluß auf die Ursachen nehmen zu können. Wenn die verschärften Umweltstandards meritorisch bedingt sind, müßten eigentlich die Veranlasser für die Kosten aufkommen. Dies kann aber vom Gesetzgeber gerade nicht gewollt sein, da durch eine individuelle Kostenanlastung ein sparsamer Umgang mit knappen Ressourcen induziert wird. Dieses Spannungsverhältnis kann nicht aufgelöst werden.

Der Nachteil der vertikal gemischten Kompetenzen läßt sich nicht immer vermeiden. Umweltstandards z.B. im Abfall- und Abwasserbereich sollten weitgehend zentral festgelegt werden (nationale öffentliche Güter), während die eigentliche Entsorgung dezentral zu erfolgen hat.

Es sollten die Verantwortlichkeiten klargestellt werden, damit für die Bürger erkennbar ist, wer die Kosten verursacht und den damit verbundenen Nutzen gestiftet hat. Die höheren Ausgaben sind nicht von der Kommunalpolitik, sondern vom Gesetzgeber zu verantworten. Durch den horizontalen Wettbewerb sind örtlich bedingte Ineffizienzen aufzudecken.[30]

Die hier gemachten Ausführungen legen den Schluß nahe, daß in den entgeltfähigen Bereichen eine Entgeltfinanzierung der laufenden und investiven Ausgaben zu erfolgen habe, da hierdurch die fiskalische Äquivalenz hergestellt werden kann sowie Transparenz und Verantwortlichkeiten am besten gewahrt werden. Hierbei gibt es manche Dienstleistungsbereiche, in denen eine Vollkostendekkung aus meritorischen oder sozialpolitischen Gründen nicht angestrebt wird.[31]

Zu 2: Aufwendungen für freiwillige Aufgaben

Das den Gemeinden zustehende Recht auf kommunale Selbstverwaltung und das daraus abgeleitete Aufgabenfindungsrecht bzw. das Allzuständigkeitsprinzip beinhaltet das Recht zur Erledigung freiwilliger Aufgaben (vgl. Gunlicks, 1986, S. 84f.). Hier können Güterbündel bereitgestellt werden, die den lokalen Präferenzen entsprechen. Niveau und Struktur der Güterbereitstellung sind örtlich

---

[30] Aus meritorischen Gründen kann durchaus eine nicht präferenzgerechte Bereitstellung vom Gesetzgeber gewollt sein. Im Fall nationaler externer Effekte sind einheitlich wirkende Standards notwendig, um ein Trittbrettfahrerverhalten zu vermeiden.

[31] Will der Gesetzgeber eine stärkere Inanspruchnahme durch niedrigere Gebühren anregen, muß die Kostenunterdeckung im Finanzausgleich berücksichtigt werden; lokal gewollte Defizite müssen lokal getragen werden.

flexibel. Die Finanzierung sollte über örtlich erhobene Gebühren oder Steuern, die primär den Nutzerkreis belasten, erfolgen (vgl. Napp, 1994, S. 171). Die Gemeinden haben einen Anreiz, die Stadtentwicklung gemäß den wirtschaftlichen Stärken und planerischen Wünschen auszurichten. Die Vor- und Nachteile bzw. Erfolge und Mißerfolge werden tendenziell den Entscheidungsträgern angelastet.

Nur bei einer ausreichenden und flexibel gestaltbaren Finanzausstattung können die Gemeinden einen solchen Ansatz verfolgen. Die notwendigen Ressourcen müssen dem privaten Sektor entzogen werden und können einen positiven Nutzen durch die Transformation in öffentliche Leistungen stiften. Nutzenentgang und Nutzenzugang müssen sich im Optimum genau entsprechen (Wissenschaftlicher Beirat, 1996, S. 19).

Es muß den Kommunen überlassen bleiben, welche Art der Finanzierung, Gebühren oder Steuern, sie für die freiwilligen Aufgaben wählen.[32] Im lokalen politischen Prozeß ist die Festlegung von Niveau und Struktur der freiwilligen Leistungen und die Finanzierung zu bestimmen. Eine überörtliche Finanzierung ist nur für externe Effekte ökonomisch effizient.

---

[32] Die lokale Steuerpolitik sollte allerdings mit der gesamtstaatlichen Wirtschafts- und Finanzpolitik koordiniert sein. Dafür wäre ein gebundenes Trennsystem besser geeignet als ein freies Trennsystem (Peffekoven, 1988, S. 619f.).

Zu 3: Ausgaben für Spillover-Güter

Die Erzeugung lokal externer Effekte[33] ist durch das Prinzip der zentralörtlichen Versorgung (Christaller) konzeptionell untermauert worden und entspricht der kommunalpolitischen Praxis. In NRW wird unter anderem die Einwohnerveredelung im KFA eingesetzt, um die Kosten jener Güter mitabzudecken, die auch für das Umland positiven Nutzen generieren. Zusätzliche Zweckzuweisungen des Landes senken die Produktionskosten von Spillover-Gütern und regen damit ihre Bereitstellung an.

Wohlfahrtstheoretisch kann eine Mitversorgung des Umlandes mit Gütern, die einen größeren Nutzenradius als die eigene Gemeinde haben, einen verbesserten Ressourceneinsatz erzeugen. Zur Umsetzung des Konzeptes der zentralörtlichen Versorgung ist es notwendig zu wissen, in welcher Menge und zu welchen Kosten Güter für das Umland erzeugt werden. Gehen wir von einer vertikalen Internalisierung aus, müssen die Nutzen überregional geschätzt werden, die den Konsumenten außerhalb der Gebietskörperschaft zukommen.[34] Da die optimale Bereitstellungsmenge nur im politischen Prozeß definiert werden kann, ist es notwendig, die Umlandgemeinden an den Entscheidungen zu beteiligen.

Problematisch ist die Finanzierung der „veredelten" Einwohner durch die Finanzausgleichsmasse, da regional unterschiedlich hohe Zuwendungen vergeben werden. Das Schlüsselzuweisungssystem sollte von meritorischen Zielsetzungen und von der Internalisierung der externen Effekte entlastet werden.

Allokative Zielsetzungen sollten mit Hilfe der Kostenerstattung für gesetzlich vorgeschriebene Leistungen und mit Lenkungszuweisungen für die sonstigen gewollten Leistungen erreicht werden (z.B. im Kulturbereich). Die Zweckzuweisungen[35] sollten deutlich verringert werden und sich nach dem Nutzenspillover bemessen (vgl. Gläser, 1981, S. 77; Massat, 1984, S. 39; Zimmermann, 1995, S. 25).

Zu 4: Aufwendungen für Pflichtaufgaben

Durch die gesetzliche Normierung der Aufgabenerfüllung entstehen den Gemeinden Ausgaben, die sie nur zum Teil beeinflussen können und die nur in bestimmten Fällen durch Gebühren refinanziert werden sollen. Hierbei ist es von

[33] Hier wird nur von positiven externen Effekten ausgegangen. Negative externe Effekte könnten durch Abgaben und Verbote internalisiert oder verhindert werden.

[34] Die Vorteile und Möglichkeiten einer horizontalen Internalisierung sollen hier nicht erörtert werden (vgl. Napp, 1994, S. 122ff und Massat, 1984, S. 36; Miera, 1994, S. 40).

[35] In der finanzwissenschaftlichen Begriffsabgrenzung werden die Kostenerstattungen ebenfalls den Zweckzuweisungen zugeordnet. Diese Abgrenzung ist problematisch, da es sich nicht um Lenkungszuweisungen mit Verwendungsauflagen handelt.

der Ausgabenseite her in der Regel unerheblich, ob es sich um Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder um pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben handelt. Die Unterscheidung ist rein rechtlicher Natur und bietet kaum einen Ansatzpunkt für Effizienzüberlegungen.

Finanziell sind die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben bedeutender als die Weisungsaufgaben. Dies wird an den Ausgaben für die Kindertagesstätten und die Sozialhilfe besonders deutlich. Während der Zuschußbedarf für den Einzelplan 1, in dem primär Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung gebucht werden, seit 1975/79 genauso stark gewachsen ist wie die gesamten Zuschußbedarfe, sind die Zuschußbedarfe für Soziale Leistungen (EP 4) fast doppelt so stark angestiegen (vgl. Tabelle 6.2).

Die Ausgaben für die pflichtige Selbstverwaltung sind politisch vom Gesetzgeber gewollt. Damit muß auch eine Verantwortungsübernahme einhergehen. Im Wege eines Kostenausgleichs kann die fiskalische Äquivalenz hergestellt werden (vgl. Hardt, 1990, S. 127). Zusätzlich hätte der Gesetzgeber einen Anreiz, jene Aufgaben aus dem Kanon der Pflichtaufgaben zu entlassen, die aus übergeordneter Sicht nicht prioritär wären. Außerdem käme es auch zu einer Überprüfung der für die Produktionskosten relevanten Regelungen.

Pflichtige Aufgaben sollten jedoch nur dann erstattungsrelevant sein, wenn Mindestangebotsbedingungen oder Rechtsansprüche für die Bürger definiert werden. Gesetzliche Verpflichtungen zur freien Jugendarbeit ohne Konkretisierung der Quantität oder Qualität der Leistungserbringung würden keinen Erstattungsanspruch auslösen. Je dichter die gesetzliche Normierung ist, desto höher müßte die Erstattungsquote sein.

Zu 5: Standardbedingte Zusatzkosten

Die staatlichen Normierungen beziehen sich nicht nur auf die Bereitstellung bestimmter kommunaler Leistungen, sondern auch auf die Kosten der Bereitstellung. Schon unter 1. wurde das Problem der Standards für entgeltfähige Leistungen erörtert. Grundsätzlich können Kostensteigerungen durch verschiedene Vorgaben entstehen:

- Personalstandards (inklusive Besoldung)
- Sachmittelstandards
- Infrastrukturstandards
- Verfahrensstandards

Zusatzkosten entstehen nur dann, wenn die Gemeinden nicht ohne die gesetzlichen Vorgaben die Standards erfüllt hätten. Es gibt unzählige Beispiele, in

denen staatliche Normierungen zu höheren Kosten wegen Mindestraumgrößen in Schulen, Größen von Fahrradwegen, Beschilderungsvorschriften, Bauplanungsvorgaben usw. geführt haben.[36] Auch die Mindestpersonalausstattung - z.B. von Kindergärten - und die Besoldungsregelungen verringern die gemeindliche Ausgabenautonomie. Dies gilt sowohl für pflichtige wie auch für freiwillige Aufgabenbereiche.[37]

In Einzelfällen können allerdings Standards auch Transaktionskosten oder gerichtliche bzw. berufsgenossenschaftliche Auflagen und Regressforderungen verringern (vgl. Held/Schäfer, 1994, S. 328; Münstermann, 1985, S. 241). Wenn jede Gemeinde eigene Tarifverhandlungen durchführen müßte, hätten die Gemeinden die Kosten des Vertragsabschlusses zu tragen. Gesetze bzw. zentrale Tarifverhandlungen verringern die Transaktionskosten und schaffen Rechtssicherheit. Es kann jedoch sein, daß einzelne Gemeinden ohne zentrale Festlegungen für sich günstigere Ergebnisse erzielen könnten.

Grundsätzlich dürfte es schwierig sein, eine Separierung der Kosten staatlich vorgegebener Standards von den „Normalausgaben" ohne Standards vorzunehmen. Häufig basieren kommunale Entscheidungen auch nicht auf verpflichtenden Auflagen, sondern auf die zwischen den Fachleuten festgelegten, aber formal freiwilligen Standards. Dieses Problem wird als vertikale Versäulung der Politikgestaltung abgehandelt und mit dem Vorwurf der „Fachbruderschaften" belegt (vgl. Münstermann, 1985, S. 255; Ellwein, 1997, S. 16). Zusätzlich erhöhen die Zweckzuweisungen die Durchsetzungsmöglichkeiten vertikaler Koalitionen. Sowohl Fachpolitiker als auch die Bürokraten der Empfänger- wie auch der Geberebene erhöhen ihren Einfluß und können ihre Wohlfahrtsfunktion maximieren (vgl. Kitchen, 1984, S. 242; Edling, 1984, S. 129; Thürmer, 1984, S. 127). In den pflichtigen Aufgabenbereichen müssen die höheren Standards in der Kostenerstattung berücksichtigt werden. Eine Separierung ist aufgrund der Unmöglichkeit, eine exakte Berechnung vornehmen zu können, nicht praktikabel. Bei den freiwilligen Aufgaben wird eine Anrechnung für die Kostenerstattung nicht möglich sein.[38]

Im folgenden sollen drei Vorschläge zur Reformierung des gemeindlichen Finanzausgleichssystems vorgestellt und kritisch durchleuchtet werden. Dabei spielt die Frage der Praktikabilität und die Frage der politischen Durchsetzbarkeit eine entscheidende Rolle.

[36] Ein immer wieder zitiertes Beispiel sind die früher per Verordnung festgelegten Kleiderhakenhöhen in Kindergärten.

[37] Häufig wird die Bezuschussung kommunaler Projekte an die Erfüllung bestimmter Standards gebunden.

[38] Die Landesregierung NRW will in Zukunft ein intensives Standardcontrolling durchführen (vgl. Landesentwicklungsbericht NRW, 1996, S. 160).

Am präzisesten werden die Kosten für die staatlich veranlaßte Aufgabenwahrnehmung bei der individuellen Kostenerstattung zu erfassen und zu vergüten sein. Dies stellt erhebliche Ansprüche an die Genauigkeit der Kostenrechnung sowie an die Manipulationsresistenz (vgl. 2.2.). Die individuelle Kostenerstattung lehnt sich an die originäre Bedarfsermittlung im KFA an (vgl. Junkernheinrich, 1992b, S. 241).

Zweitens kann eine indikatorgebundene Erstattung der Kosten vorgenommen werden. Dazu müssen die Gesamtausgaben für den jeweiligen Aufgabenbereich ermittelt werden und eindeutige Indikatoren zur Abbildung der Bedarfsunterschiede identifiziert werden (vgl. 2.3).

Drittens ließen sich die Kosten der staatlichen Aufgabenerfüllung global anhand der kommunalen Rechnungslegung ermitteln (vgl. Ifo, 1998, S. 107ff).[39] Die Finanzmittel für die Kostenerstattung würden dann der Finanzausgleichsmasse zugeschlagen (vgl. 2.4).

2.2 Einzelkostenerstattung

Auch eine Einzelkostenerstattung muß aufgrund des Wirtschaftlichkeitspostulats bestimmte Restriktionen beachten, die einen Mißbrauch durch die Erstattungsempfänger verhindern. Ein Kostenerstattungssystem muß entweder über ein leistungsfähiges Kostenrechnungssystem[40] verfügen oder von normierten Kosten ausgehen (vgl. Hardt, 1990, S. 131; siehe auch Henneke, 1996b, S. 797). Die Kostenrechnung muß in der Lage sein, die direkten laufenden Kosten und die Gemeinkosten zu ermitteln sowie die Kapitalkosten über Abschreibungen zu berücksichtigen. Schon jetzt werden in den kommunalen Haushalten kalkulatorische Abschreibungen berechnet und verschiedene Gemeinkosten über interne Verrechnungen den jeweiligen Haushaltsstellen zugeordnet (vgl. KGSt, 10/95, S. 17).

Es soll nun überlegt werden, wie in einem System der Einzelkostenerstattung die Erstattungshöhe festgelegt werden kann. Dazu müssen die Ausgaben einer Gemeinde für die Pflichtaufgaben ermittelt werden.[41]

[39] Dies setzt allerdings voraus, daß die Rechnungslegung nach pflichtiger und freiwilliger Aufgabenwahrnehmung unterscheidet.
[40] Ein Kostenrechnungssystem soll z.B. in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein etabliert werden (vgl. Wienholtz, 1997, S. 392).
[41] Die Einzelkostenerstattung lehnt sich konzeptionell an die Ermittlung von Einzelbedarfsindikatoren bzw. aufgabenbezogenen Bedarfsindikatoren an (vgl. Ifo, 1995, S. 17ff und Ifo, 1998, S. 58ff).

Variante A

Mittels eines analytischen Verfahrens können die „Normalkosten“[42] der Leistungsbereitstellung ermittelt werden (vgl. Seiler, 1980, 38f.). Bei diesem Verfahren handelt es sich um eine ex ante Feststellung der kostenminimalen Bereitstellung festgelegter Leistungen. Der Vorteil des analytischen Verfahrens liegt in der Prognostizierbarkeit der Kosten sowie in seinem Orientierungscharakter. Sowohl für die Gemeinden wie auch für das Land sind die zukünftigen Erstattungen bzw. Ausgaben pro Bedarfsträger vorhersehbar und nicht durch das kommunale Ausgabengebaren beeinflußbar.

Die kommunale Rechnungslegung muß keine Kostendaten liefern, was den Rechenaufwand vereinfacht. Allenfalls sollten die jährlichen Dynamisierungen der Erstattungen aus den tatsächlichen Ausgabenzunahmen pro Bedarfsträger abgeleitet werden, damit nur in größeren Zeitintervallen die aufwendigen Kostenanalysen vorgenommen werden müssen. Die tatsächliche Kostenerstattung richtet sich bei diesem Ansatz nach der Anzahl der Bedarfsträger und den ex ante festgelegten Kosten pro Bedarfsträger. Mit der Ermittlung der normierten Kosten wird der Gefahr entgegengewirkt, daß die Gemeinden durch eine besonders intensive Aufgabenwahrnehmung, die über das vom Gesetzgeber gewünschte Niveau hinausgeht, insgesamt höhere Erstattungen erwirken. Die „Übererfüllung“ der Aufgabenwahrnehmung ist insbesondere in jenen Bereichen zu erwarten, für die aus kommunaler Sicht ein hohes Bereitstellungsinteresse besteht.[43] Dies wird bei den Ausgaben für Kindergärten und Schulen häufig zutreffen. Bei anderen Ausgaben, z.B. für Sozialhilfebezieher oder Asylbewerber, dürften freiwillige Mehrausgaben eher die Ausnahme sein.

Diese Art von „Mißbrauch“ wird durch ein ex ante festgelegtes Erstattungsniveau verhindert. Außerdem können Zuordnungsprobleme in der Verbuchung spezifischer Kosten keinen Einfluß auf die Erstattungen ausüben. Negativ zu bewerten ist die mögliche Manipulation der Kostenermittlung. Wird die Kostenhöhe vom Erstattungsgeber festgesetzt, besteht ein Anreiz, die Kosten zu unterschätzen. Von der Empfängerebene besteht ein Anreiz, die Kosten zu überschätzen.

Es wird notwendig sein, eine neutrale Institution mit der Berechnung und der periodischen Überprüfung der Kosten zu betrauen. Da es sich nicht um rein

[42] Unter Normalkosten werden hier die Kosten bei effizienter Aufgabenerfüllung verstanden. Diese würden dann den Minimalkosten entsprechen. Grundsätzlich könnte die Betrachtung auch von den Durchschnittskosten ausgehen und diese als Normalkosten definieren. Um einen verstärkten Anreiz für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu schaffen, wird hier jedoch von den Minimalkosten ausgegangen.

[43] Dies kann an einer hohen Präferenz für diese Leistungen liegen, die im kommunalen Entscheidungsprozeß zu freiwilligen und von der Wählerschaft gewünschten Mehrausgaben führen.

technisch-administrative Fragestellungen handelt, sondern auch normative Entscheidungen über die Versorgungsqualität beachtet werden müssen, wird es immer ein Spannungsverhältnis zwischen den beteiligten Institutionen geben. Die ex ante zu ermittelnden Kosten müssen jenen Ressourcenverbrauch abbilden, der bei einer Umsetzung der rechtlichen Vorgaben und effizienter Aufgabenerfüllung notwendig ist. Freiwillige Mehrleistungen der Gemeinde müssen ausschließlich lokal finanziert werden.

Die Festlegung des Ausgabenbedarfs entscheidet noch nicht endgültig über die Frage der Kostenerstattung. Erstens sollte es in allen Bereichen einen lokalen Finanzierungsanteil geben. Dieser muß als Anreiz zur Kostensenkung gesehen werden. (Ehrenamtliche) Eigenarbeit und innovative Problemlösungen sollen dadurch angeregt werden.[44] Der lokale Eigenanteil resultiert auch aus dem Entscheidungsanteil, mit dem eine Kostenanlastung korrespondieren muß. Idealtypisch sollten Entscheidungsanteil und Finanzierungsanteil übereinstimmen. In der Praxis sollte auf einige wenige Quoten abgestellt werden (vgl. Postlep, 1992, 14).

Zweitens stellen die Gemeinden in vielen Bereichen Leistungen zur Verfügung, für die das Ausschlußprinzip anwendbar ist. Damit sind diese Güter tendenziell entgeltfähig. Es bedarf also normativer Entscheidungen über die Höhe der zu zahlenden Gebühren und Beiträge. Werden die Gebührensätze durch die landesrechtlichen Regulierungen vorgegeben, müssen die normierten Einnahmen von den Kostenerstattungen anteilig abgezogen werden. Läßt der Gesetzgeber die Gebührenhöhe offen, ist die Berücksichtigung der Einnahmen problematisch. Werden die Einnahmen überhaupt nicht berücksichtigt, können die Gemeinden mit den Entgelten und Erstattungen unter Umständen sogar einen Überschuß erwirtschaften. Es stellt sich deshalb die Frage, welche Einnahmenhöhe berücksichtigt werden soll.

Läßt der Gesetzgeber die Gebührenhöhe offen, sollten die landesdurchschnittlichen Einnahmen bei der Erstattungsberechnung berücksichtigt werden. Dies verringert den administrativen Aufwand und vermeidet Manipulationen. Gemeinden mit geringeren Einnahmen müssen die Differenz aus eigenen Deckungsmitteln finanzieren. Da nicht die tatsächlichen, sondern die normierten Einnahmen berücksichtigt werden, besteht für alle Gemeinden ein Anreiz, das Gebührenpotential auszuschöpfen. Davon profitiert auch die Landesebene, da die Entgelteinnahmen die Kostenerstattungen verringern.

Mit Hilfe der Kosten- und Leistungsrechnung müßten die „Normalkosten" pro Bedarfsträger[45] ermittelt und die durchschnittlichen Gebühren festgestellt

---

[44] Selbst bei ex ante festgelegten Kosten können Eigenanteile innovative Suchprozesse auslösen und Lösungen ermöglichen, die bei der Kostenberechnung noch nicht bekannt waren.

[45] Als Bedarfsträger können die Kinder in den Kindertagesstätten, die Schüler oder Schulklassen oder Kinder in Heimen etc. fungieren.

werden. Für die Gemeinde berechnet sich die Kostenerstattung aus der Anzahl der Bedarfsträger und den speziellen Kosten. Davon werden die normierten Gebühreneinnahmen und der Eigenanteil abgezogen.

Die Höhe des Eigenanteils läßt sich nur politisch festlegen. In dieser Arbeit wird für die sogenannten pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben eine Quote von 50% und für die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung eine Quote von 10% vorgeschlagen. Diese Festlegung kann nur eine erste Annäherung an eine dauerhafte Lösung darstellen. Es sollten aber möglichst wenige Quoten festgelegt werden, um die Transparenz des Systems zu erhalten und politische Auseinandersetzungen über die Quotenhöhe zu reduzieren.

Die Differenzierung der Beiteiligungsquoten sollte sich danach richten, ob davon auszugehen ist, daß eine Gemeinde ein Interesse an der quantitativen Ausweitung der Leistungsbereitstellung hat. Dies kann immer dann angenommen werden, wenn den Gemeindebürgern ein unmittelbarer und lokal radizierbarer Nutzen entsteht.[46] Wird die Gemeinde nur als „Produktionsbetrieb" eingesetzt, wie dies z.B. bei der Berechnung der Fehlbelegungsabgabe im sozialen Wohnungsbau, im Meldewesen oder bei der Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes der Fall ist, besteht in der Regel kein gemeindliches Interesse an einer Nachfrageausweitung.[47]

Die Kosten- und Leistungsrechnung muß sowohl die laufenden wie auch die Kapitalkosten berücksichtigen. Selbst die Kosten der politischen Führung (inklusive Stadträte) sind dabei zu berücksichtigen, da sie ebenfalls sehr stark gesetzlich geregelt sind. Freiwillige Mehrausgaben der Gemeinden z.B. für die Arbeit der Fraktionen sind allerdings außer Ansatz zu lassen.

Der Kindergartenbereich ist ein typisches Beispiel für eine mögliche einzelfallbezogene Kostenerstattung. Die Anzahl der Bedarfsträger ist leicht feststellbar und kontrollierbar. Da es mittlerweile einen Rechtsanspruch auf diese Leistung gibt, ist davon auszugehen, daß der Gesetzgeber eine möglichst hohe Versorgungsquote anstrebt. Daher wären der Gemeinde die anteiligen Kosten aller Bedarfsträger zu erstatten und nicht nur einer mengenmäßig begrenzten Anzahl.

---

[46] Da die erstattungsfähigen Kosten pro Bedarfsträger ex ante festgelegt werden, kann eine Ausgabensteigerung nur über die nachgefragte Menge stattfinden. Deshalb sollte durch den Eigenanteil ein Sparsamkeitsanreiz in das Erstattungssystem eingebaut werden. Ohne jegliche Mengenrestriktionen würde die Ausgabendynamik u.U. nicht mehr steuerbar sein. Die Beteiligungsquote ist jeweils politisch festzulegen.

[47] In diesen Fällen ist anzunehmen, daß die Entscheidungskompetenz über die Gesamtkosten beim Oberverband liegt, da sowohl Menge als auch Kosten pro Bereitstellungseinheit dort bestimmt werden. Die Finanzierungskompetenz soll mit der Entscheidungskompetenz verknüpft sein (vgl. Hansmeyer/Kops, 1984, S. 134; Henneke, 1995, S. 97 und Junkernheinrich, 1992a, S. 45).

Die Kosten ergeben sich zur Zeit aus den Personal- und Sachkosten sowie den Investitionen. Die Personalkosten werden durch gesetzlich definierte Personalstandards und Tarifverträge determiniert. Die Gemeinden haben kaum einen Einfluß auf diese Ausgabenkategorie. Daneben wird eine Sachkostenpauschale gezahlt, die sich in NRW bisher an den Lohnkosten orientiert und in Zukunft von der Zahl der Kindergartengruppen abhängig sein soll. Die freien Träger der Kindergärten müssen einen gesetzlich definierten Anteil der Betriebskosten (Personal- und Sachkosten) finanzieren. Das Land gewährt einen Zuschuß zu den Betriebs- und Investitionskosten. Die Beiträge der Eltern sind einkommensabhängig und decken ca. 10-12% der laufenden Kosten. Die Gemeinden müssen die Differenz aus den landesgesetzlich festgelegten Betriebskosten und den Einnahmen bzw. Trägeranteilen finanzieren. Dies gilt auch für die Investitionskosten, die nur vom Land, nicht aber von den Trägern bezuschußt werden. Aus diesem „Kostengerüst“, Personal- und Sachkosten sowie Abschreibungen[48], ließen sich die normierten Kosten pro Kind berechnen. Diese Kosten, abzüglich der Einnahmen und des kommunalen Eigenanteils, müßten im Rahmen der Erstattung den Gemeinden gutgeschrieben werden.

Die hier vorgestellte Variante A wird im Prinzip für die Unterhaltung der Bundesautobahnen angewendet. Der „Bedarfsträger“ ist in diesem Fall die zu unterhaltende Straße. Die Kosten pro Kilometer werden im voraus festgelegt und vom Bund jährlich erstattet.[49] Da die Gesetzgebung den Gemeinden nicht die Anzahl der zu bauenden Straßenkilometer vorschreibt, wäre für das Gemeindeverkehrswesen eine solche Erstattungsoption nicht sinnvoll. Im kommunalen Bereich ließe sich dieses Verfahren auf die Kosten der Kindergärten, der ausgestellten Pässe, des Personenstandswesens etc. anwenden.

Variante B[50]

Sollte eine genaue Berechnung der Kosten pro Bedarfsträger ex ante zu aufwendig oder nicht möglich sein, könnten die tatsächlichen Ausgaben aller Gemeinden je Aufgabenbereich für gesetzlich veranlaßte Leistungen zur Erstattungsberechnung herangezogen werden. Die gemeindeindividuelle Kostenerstattung für die Aufgabenerfüllung könnte dann nach der Anzahl der Bedarfsträger vorgenommen werden. Dazu wäre es notwendig, den Leistungsumfang und die Voraussetzungen der Inanspruchnahme zu definieren. Der Leistungsumfang hinge z.B. von der Zahl der Schulkinder und der Lernmittel oder den Regelsätzen für Sozialhilfeempfänger ab.

---

[48] Bisher werden die Abschreibungen nicht berechnet.

[49] In NRW sind die Landschaftsverbände für die Unterhaltung der Bundesstraßen zuständig. Manche Autobahnmeistereien der Landschaftsverbände buchen direkt in den Bundeshaushalt und bekommen deshalb keine Erstattung.

[50] Variante B baut auf den Ausführungen zu Variante A auf.

Die erstattungsfähigen Kosten lassen sich feststellen, wenn die kommunale Rechnungslegung im gesamten Bundesland ex post die Ist-Ausgaben liefern würde und jede Gemeinde die Anzahl der Bedarfsträger meldete. Durch interne Verrechnungen wären die Gemeinkosten einzubeziehen. Mittels Division der Gesamtkosten durch die Anzahl der Bedarfsträger ließe sich der Kostenaufwand pro Bedarfsträger ermitteln. Dieser durchschnittliche Aufwand pro Bedarfsträger würde den jeweiligen Gemeinden dann erstattet, unabhängig von den tatsächlichen Kosten in der jeweiligen Gemeinde. Gemeinden, die höhere als durchschnittliche Ausgaben tätigen, müßten die Differenz selbst tragen. Auch in dieser Variante muß aus Sparsamkeitsgründen ein kommunaler Eigenanteil berücksichtigt werden.[51]

Für exogen verursachte Mehrkosten z.B. aufgrund der Topographie oder der geringen Siedlungsdichte (z.B. hohe Schülerfahrtkosten) sollte es keinen oder allenfalls einen speziellen Spitzenausgleich außerhalb des Kostenerstattungssystems geben.[52] Liegt das lokal variierbare Versorgungsniveau über dem Normniveau oder liegen die Kosten durch endogene Entscheidungen über den normierten Kosten, hat die Gemeinde die Mehrkosten zu finanzieren. Höhere Bedarfsniveaus - z.B. wegen höherer Schülerzahlen - würden im Finanzausgleich berücksichtigt.

Ein vergleichbares Verfahren wird im kommunalen Finanzausgleich in NRW praktiziert. Die Schulaufwendungen der Gemeinden werden durch das Land zwar nicht erstattet, aber im Finanzausgleich durch einen Nebenansatz berücksichtigt. Die Gewichtung des Nebenansatzes wird nach den tatsächlichen Kosten der Gemeinden für Schulaufwendungen vorgenommen. Dabei werden die unterschiedlichen Schulformen differenziert betrachtet und anhand der Kosten für Haupt- und Realschüler normiert. Der gemeindespezifische Aufwand wird anhand von Bedarfspunkten und einem Nebenansatz in der Bedarfsberechnung berücksichtigt (Ifo, 1995, S. 10ff).

Die Berücksichtigung der tatsächlichen Inanspruchnahme bei der Bemessung der Kostenerstattung setzt voraus, daß der Gesetzgeber die Inanspruchnahme steuern kann oder eine möglichst hohe Versorgungsquote erreichen möchte. Bei

---

[51] Dieser läßt sich auch damit begründen, daß die Inanspruchnahme sozialer Leistungen zumindest teilweise von individuellen Verhaltensdispositionen abhängt. Kommt es dadurch zu regional differenzierten Ausgaben, sollte es auch eine regional differenzierte Finanzierung geben (vgl. Bundesbank, 4/1989, S. 41).

[52] Es stellt sich immer die Frage, ob economies oder diseconomies of scale berücksichtigt werden sollen. Verschiedene Autoren fordern die Einbeziehung der Zusatzkosten durch topographische oder Ballungsnachteile (vgl. Seiler, 1980, S. 42; Gläser, 1981, S. 173). Dies wird hier abgelehnt, da es den Finanzausgleich komplizieren würde. Topographische oder andere Nachteile, z.B. geringe Siedlungsdichte, können durch vielfältige Vorteile, wie landschaftliche Attraktivität oder geringe Lärmbelästigungen aufgewogen werden. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, daß Subventionen ineffiziente Siedlungsstrukturen fördern würden.

den Schulen und den Kindergärten, wo es jeweils Pflichten bzw. Rechtsansprüche gibt, ist dies auch unmittelbar einsehbar. Sollte das Gebot der Sparsamkeit aber nur eine begrenzte Inanspruchnahme vorsehen, wie dies z.B. bei der Heimunterbringung für Jugendliche oder der Nachmittagsbetreuung verhaltensauffälliger Kinder der Fall ist, kann eine nach oben offene Zahl der Bedarfsträger ökonomisch problematisch sein.[53]

Dasselbe gilt hinsichtlich der Versorgungsqualität. Wenn alle Gemeinden ein besonders gutes Schulangebot realisieren, müßten die Landeserstattungen entsprechend angehoben werden. Dies führt letztendlich dazu, daß das Land die „Großzügigkeit" der Gemeinden finanziert. Dieser Erstattungsansatz kann deshalb nur dann gewählt werden, wenn die Leistungsmenge pro Bedarfsträger vom Erstattungsgeber hinreichend genau festgelegt wird. Dies trifft z.B. auf die Leistungen nach dem BSHG zu, die weitgehend vom Gesetzgeber definiert werden.

Das Ifo-Institut untersuchte für Rheinland-Pfalz die Brauchbarkeit der neuen Empfängerstatistik der Sozialhilfe[54] für die gemeindeindividuelle Erklärung der Sozialhilfeausgaben (Hilfe zum Lebensunterhalt). Bei Nichtberücksichtigung von Kurzzeitempfängern sowie altersbedingten Ab- oder Zuschlägen konnte eine Korrelation von weit über 90% zwischen den Sozialhilfeausgaben und der Empfängerzahl einer Gemeinde ermittelt werden (vgl. Ifo, 1998, S. 83f.). Aufgrund der potentiellen Strategieanfälligkeit der Empfängerzahl sollte ein solcher Ansatz mit Vorsicht gewählt werden.[55]

2.3 Indikatorgebundene Kostenerstattung

In jenen Bereichen, in denen die Bedarfsträger nicht exakt zu ermitteln sind oder aus Anreizgründen nicht zur Grundlage der Erstattung gemacht werden sollen, bietet sich eine indikatorengebundene Erstattungsform an (vgl. Littmann, 1997, S. 67 zur Bedarfsschätzung). Wie bei der Einzelkostenerstattung müßten die gesamten erstattungsfähigen Ausgaben innerhalb des Landes festgestellt werden. Dies muß anhand der kommunalen Rechnungslegung oder der KLR erfolgen.

---

[53] Die Art der Finanzierung der Sozialhilfe für Pflegebedürftige hat zu der Kritik geführt, daß die kreisfreien Städte/Kreise teilweise zu früh eine stationäre Unterbringung veranlassen, die bei Bedürftigkeit vom Landschaftsverband bezahlt werden muß, anstatt eine kostengünstigere ambulante Pflege vorzunehmen. Diese müßte allerdings von der Stadt (Kreis) finanziert werden. (vgl. Milbradt, 1990, S. 156). Aufgrund der Einführung der Pflegeversicherung hat sich der rechtliche und Finanzierungsrahmen geändert.

[54] Bis vor kurzem gab es keine gemeindescharfe Ermittlung der Sozialhilfeempfänger.

[55] Einen ähnlich Variante stellt die Mitfinanzierung der Sozialhilfeausgaben durch die Landesebene in Schleswig-Holstein dar. Da das Land die Mitfinanzierung an den tatsächlichen Ausgaben orientiert, was in dieser Studie abgelehnt wird, soll dieser Ansatz nicht weiter erörtert werden (vgl. Hardt/Schmidt, 1996, S. XIX).

Die Ausgaben für die pflichtige Aufgabenwahrnehmung müssen trennscharf von den Ausgaben für die freiwilligen Aufgaben ermittelt werden.

Zusätzlich bedarf es ökonometrischer Untersuchungen über den Zusammenhang der Ausgaben und erklärender Variablen. Nur wenn es möglich ist, ausreichend stabile Beziehungen zwischen Indikatoren und Ausgaben zu ermitteln (vgl. Kirchhoff, 1996, S. 88), ist eine indikatorengebundene Kostenerstattung durchführbar. Die Indikatoren müssen statistisch leicht erfaßbar und nicht manipulationsanfällig sein.

Durch diesen Ansatz lassen sich auch jene Ausgaben in die Kostenerstattung einbeziehen, die nicht anhand der Bedarfsträger und normierter Kosten zu ermitteln sind. Dies trifft z.B. auf die Kosten für die Sozialhilfe zu. Würden in der Sozialhilfe die Ausgaben pro Bedarfsträger erstattet werden, hätten die Gemeinden keinen Anreiz, die Anträge genau zu prüfen oder Unterhaltspflichten Dritter durchzusetzen. Selbst bei der Erstattung einheitlicher Durchschnittskosten pro Bedarfsträger wäre eine gemeindliche Datenmanipulation nicht auszuschließen. Es würde sich für die Gemeinden u.U. lohnen, Sozialhilfebezieher länger als Transferempfänger zu alimentieren, anstatt kommunale Beschäftigungsförderungsmaßnahmen durchzuführen (vgl. Bötticher-Meyners, 1990, S. 104).

Entscheidend ist die Identifizierung eindeutiger Indikatoren, die in dem konkreten Fall die Zahl der Arbeitslosen in einer Gemeinde darstellen kann oder die Zahl der Personen über 65 Jahre im Falle der Sozialhilfe. Auch die Zahl der Alleinerziehenden mit kleinen Kindern wäre ein möglicher Maßstab (vgl. Milbradt, 1990, S. 163).

Im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich wird die Arbeitslosenzahl für die Bestimmung des Soziallastenansatzes verwendet, der als Nebensatz den kommunalen Finanzbedarf mitbestimmt. 1996 wurden ca. 10% der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden nach diesem Indikator vergeben. Dabei werden die Arbeitslosen ab 6 Monaten mit einer nach der Dauer der Arbeitslosigkeit leicht anwachsenden Gewichtung in die Berechnung einbezogen.

Die indikatorengebundene Kostenerstattung bietet sich immer dann an, wenn die Anzahl der Bedarfsträger und die Kosten pro Bedarfsträger nur schwer feststellbar bzw. nicht überprüfbar oder leicht manipulierbar sind. Es darf keine Kausalität zwischen der Höhe der kommunalen Ist-Ausgaben für einen Aufgabenbereich und der Kostenerstattung geben.[56] Eine hohe Korrelation wäre hingegen wünschbar. Auch bei einer indikatorgebundenen Erstattung sollte eine anteilige kommunale Finanzierung erfolgen, um eventuelle Fehlanreize der Kostenerstattung zu verringern.

---

[56] Dies gilt, wenn eine möglichst geringe Inanspruchnahme der Leistungen angestrebt wird.

2.4 Kostenorientierte Bemessung der Schlüsselmasse

In diesem Abschnitt wird die Mitfinanzierung kommunaler Leistungsangebote via Schlüsselmasse diskutiert. Anstelle der gemeindebezogenen Erstattung geht es um eine aufgaben- und bedarfsgerechte Bemessung der Schlüsselmasse.[57] Aufgrund seines Gesetzgebungsrechtes im vertikalen Aufgabenverbund verursacht der Staat auf der kommunalen Ebene Ausgaben. Die „first best solution" wäre die Kostenerstattung, die jedoch für manche Aufgaben sehr aufwendig zu praktizieren wäre und, falls keine eindeutigen Bedarfsträger und Normkosten ermittelbar sind, negative Anreize für effiziente Leistungsbereitstellung implizieren könnte.

Die Bemessung der Schlüsselmasse[58] nach den Kosten der staatlich vorgeschriebenen Aufgabenerfüllung, wie sie in diesem Abschnitt vorgeschlagen wird, ist im Prinzip mit einer Kostenerstattung vergleichbar. Es handelt sich jedoch nicht um eine Einzelkostenerstattung, sondern die Kommunen bekommen als Gruppe eine Ausgleichsmasse zugesprochen, die ihre Ausgaben für staatlich veranlaßte Aufgaben kompensiert.

Die Höhe der Schlüsselmasse orientiert sich in einem solchen System an den Ist-Ausgaben aller Gemeinden für die Erbringung staatlicher Pflichtleistungen in einem Bundesland. Steigen die Ausgaben, muß auch die kostenorientierte Schlüsselmasse zunehmen und umgekehrt.

Die Verteilung der Schlüsselmasse erfolgt dann nach den üblichen Kriterien des vertikalen Finanzausgleichs mit horizontalem Effekt.

Bei den kommunalen Ausgaben, die zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse herangezogen würden, müssen jene Positionen abgezogen werden, die für freiwillige Aufgaben verwendet werden. Die kommunale Kosten- und Leistungsrechnung müßte die entsprechenden Daten liefern, die stichprobenhaft vom Rechnungshof oder einer anderen unabhängigen Instanz überprüft würden (vgl. Frey/Kirchgässner, 1994, S. 196; siehe auch Wissenschaftlicher Beirat, 1996, S. 36f.).

In einem ersten Schritt müssen die gesetzlich normierten Aufgabenbereiche identifiziert und die entsprechenden Ausgaben ermittelt werden. Die Gemein-

[57] Daraus folgt, daß es keine weitergehende Zweckbindung geben darf. Die „Zweckbindung" erfolgt über die Aufgabennormierung.

[58] Bei der Dimensionierung der Schlüsselmasse nach den Kosten der pflichtigen Aufgaben bleiben die redistributiven und bedarfsorientierten Schlüsselzuweisungen weiterhin, wenn auch abgeschwächt, notwendig. Eigentlich müßte von einer Erstattungsmasse oder Erstattungsschlüsselmasse gesprochen werden. Um an die bestehenden Begrifflichkeiten anzuknüpfen, wird die erstattungsorientierte Schlüsselmasse einfach Schlüsselmasse genannt.

kosten müssen wieder durch die KLR berechnet und verteilt werden.[59] Die Zuordnung der Aufgaben zum freiwilligen oder pflichtigen Kanon muß möglichst trennscharf vorgenommen werden.

In den pflichtigen Aufgabenbereichen haben die durchführenden Instanzen einen Ermessensspielraum, der zu höheren Ausgaben führen kann. Freiwillige Mehrleistungen, die über die gesetzlichen Mindestleistungen hinausgehen, müssen in der Kostenrechnung identifizierbar sein und dürfen nicht dem pflichtigen Ausgabenbestandteilen zugerechnet werden. Es wird jedoch unmöglich sein, eine einheitliche Anwendung aller Rechtsnormen zu erreichen („Principal-Agent-Problem").

Deshalb sollte ein begrenzter Anteil der Ausgaben für staatlich veranlaßte Aufgaben von den Kommunen getragen werden. Es könnte z.B. eine Deckungsquote von 50% festgelegt werden, die vom Gesetzgeber finanziert werden muß. Die Differenz müßte von den Gemeinden durch eigene Steuermittel aufgebracht werden.[60]

Bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse müßten alle speziellen Einnahmen von den Ausgaben abgezogen werden, da sonst ein zu hoher Bedarf an Steuermitteln signalisiert würde. Durch die nur globale Berücksichtigung der Einnahmen bleibt für jede Gemeinde der Anreiz erhalten, den Haushalt durch spezielle Einnahmen (Gebühren, Konzessionsabgaben, etc.) zu decken.

Übergangsweise könnte dieses System auf die jährlichen Veränderungen der Ausgaben angewendet werden. Dies könnte die Umstellungsschwierigkeiten verringern und die politische Durchsetzbarkeit erhöhen. Eine Verringerung der Ausgaben im pflichtigen Aufgabenbereich müßte zu Kürzungen im Finanzausgleich führen.

Bei einer Bemessung der Finanzausgleichsmasse nach den aggregierten kommunalen Ausgaben wird das „Principal-Agent-Problem" vermieden. Das vorgeschlagene Verfahren basiert nicht auf gemeindescharfen Daten. Da die Verteilung der Schlüsselmasse auch weiterhin nach normierter Finanzkraft und normiertem Finanzbedarf vorgenommen würde, ergäben sich keine negativen Rückkoppelungseffekte.[61] Dieses Verfahren bietet auf der einen Seite den

---

[59] Beispiel: Die Stadtrats- oder Beigeordnetenkosten sind nur mehr oder weniger willkürlich auf die freiwilligen oder pflichtigen Aufgaben aufzuteilen. Es wäre möglich, die Gemeinkosten nach dem Verhältnis der Ausgaben für freiwillige und pflichtige Aufgaben aufzuteilen und den entsprechenden Kategorien zuzuordnen.

[60] Littmann geht davon aus, daß den Gemeinden auch bei der Erfüllung der Pflichtaufgaben ein Ermessensspielraum verbleibt, selbst wenn die staatliche Regelung das Ausgabenverhalten „prägravierend mitbestimmt" (Littmann, 1997, S. 66). Daraus läßt sich umgekehrt auch eine kommunale Eigenbeteiligung bei grundsätzlich staatlicher Finanzierung ableiten.

[61] Die Probleme des bestehenden horizontalen Finanzausgleichssystems sollen an dieser Stelle nicht erörtert werden.

Vorteil der ausgabenverursachenden Anlastung (Folgenfühlbarkeit) der Finanzierungsverpflichtung für die staatliche Ebene und auf der anderen Seite vermeidet es mögliche Fehlanreize zur ineffizienten Ausdehnung der Leistungsbereitstellung.

Eine solche Reform des Finanzausgleichs ist wie eine pauschale Abgeltung der Kosten der pflichtigen kommunalen Aufgabenerfüllung zu betrachten. Anstelle der ex ante zu definierenden Einzelfallkosten tritt die ex post vorgenommene Berücksichtigung der Ausgaben im pflichtigen Bereich. Eine pauschale Abgeltung der Ausgaben hat den Vorteil, daß die notwendigen Informationen leichter verfügbar gemacht werden können und kein Anreiz für Manipulationen gegeben ist. Ein Großteil der Informationen ließe sich durch die kommunale Rechnungsstatistik und eine ergänzende KLR ermitteln.

Es ist unwahrscheinlich, daß die Kommunen durch die hier vorgeschlagene Form der staatlichen Mitfinanzierung zu einem unwirtschaftlichen Verhalten angeregt werden. Zu gering wären die Einflüsse einer einzelnen Kommune auf die Bemessung der Schlüsselmasse. Selbst eine Stadt wie Köln, die mit fast einer Million Einwohner und einer Hauptansatzspreizung von 150 Punkten ca. 6,7% des Finanzbedarfs im KFA repräsentiert, würde für jede zusätzlich verausgabte D-Mark nur 6,7 Pfennig „erstattet“ bekommen.[62] Für alle anderen Gemeinden wäre der direkte Nutzen einer ausgabenverursachten Erhöhung der Schlüsselmasse geringer, bei den kleinen Gemeinden wären die Beträge sogar unbedeutend. Bei einer nur partiellen kostenorientierten Erhöhung der Schlüsselmasse wäre der Vorteil sogar noch geringer.

Das Wirtschaftlichkeitsproblem könnte nur dann auftreten, wenn die kommunale Finanzmasse insgesamt zu groß bemessen wäre oder alle Gemeinden unter Mißachtung ihrer eigenen Haushaltssituation eine expansive Ausgabenpolitik betreiben würden und insbesondere die Ausgaben im pflichtigen Bereich erhöhten. Ein konzertiertes Vorgehen zu Lasten des Landes ist nicht zu erwarten, da die kommunalen Verschuldungsspielräume stark begrenzt sind und jede „defekt“ spielende Gemeinde von der größeren Finanzausgleichsmasse profitieren würde, obwohl sie selber keine überproportionalen Ausgaben getätigt hätte. Entscheidend wäre eine anreizgerechte Verteilung der kommunalen Finanzausgleichsmasse.

Es steht im Ermessen des Gesetzgebers festzulegen, ob und wie stark die horizontale Verteilung der Finanzausgleichsmasse freiwillige Aufgaben berücksichtigt oder Nebenansätze zuläßt. Der hier entwickelte Vorschlag läßt diese Fragestellung offen und konzentriert sich auf die vertikale Bemessung der Schlüsselmasse. Versuche des Landesgesetzgebers, die kommunalen Ausgaben in Rich-

---

[62] Diese Aussage basiert auf dem gegenwärtigen Verteilungsverfahren. Hierbei wurden die Nebenansätze bei der Verteilung der Ausgleichsmasse berücksichtigt.

tung freiwillige Ausgaben zu verschieben, z.B. durch eine Extensivierung staatlicher Normierungen, könnten zu einer verringerten Ausgleichsmasse führen. Dies kann nur zum Vorteil eines örtlich präferenzgerechten Angebots kommunaler Dienstleistungen sein. Wollten die Gemeinden ihr Ausgabenniveau beibehalten, müßten sie die eigenen Steuern erhöhen.

Jede Steigerung der Ausgaben für kommunale Pflichtaufgaben hätte eine Erhöhung der Ausgleichsmasse zur Folge. Der Gesetzgeber und die Landesexekutive würden also nach Möglichkeiten suchen, den kommunalen Handlungsspielraum zu erhöhen, um damit die Kosten der lokalen Güterproduktion zu senken. Diese ökonomische Rationalität würde sich sowohl auf die bestehenden kommunalen Aufgaben beziehen, wie auch auf neue Aufgaben oder eine mögliche Intensivierung bestehender Aufgaben.

2.5 Ökonomische Konsequenzen

Die hier vorgestellten Optionen fördern die fiskalische Äquivalenz und finanzwirtschaftlich rational handelnde öffentliche Körperschaften. Weder das Land kann auf Kosten der Gemeinden Politik betreiben, noch können die Gemeinden in ihrer eigenen Finanzpolitik zu Lasten des Landes agieren. Ineffizienzen oder drastische Verschiebungen der Aufgabenverteilung und der Finanzmittel im Land-Gemeinde-Gefüge werden nicht induziert. Auf der Gemeindeebene ist der Vorschlag horizontal nicht neutral, vertikal kommt es zu einer Folgenfühlbarkeit für den Landesgesetzgeber und damit zu einer Effizienzverbesserung.

Die Kostenerstattung muß das Informationsproblem und das Problem der Anreizkompatibilität lösen.[63] Darüber hinaus besteht die Gefahr, daß der Gesetzgeber sich für eine weitergehende und dichtere Normierung der Aufgabenwahrnehmung entscheidet, „... eben nach dem Grundsatz, daß derjenige der befiehlt, der zahlt“ (Peffekoven, 1980, S. 618; siehe auch Milbradt, 1990, S. 162). Deshalb sind diejenigen Bereiche, die für eine Kostenerstattung in Frage kommen, sorgfältig auszuwählen und eine dichte Aufgabennormierung mit einem hohen Kostenerstattungsanteil zu versehen, wohingegen ein großer gemeindlicher Entscheidungsspielraum zu einer geringeren Erstattungsquote führen würde. Um die Komplexität des Systems gering zu halten, sollte die Kostenerstattung nur zwei bis drei Quoten umfassen.

Je genauer die Kosten ermittelt werden können und je geringer die Fehlanreize aus einer Kostenerstattung wären, desto stärker sollten sich die Zuweisungen an den tatsächlichen Ausgaben für die Leistungserbringung orientieren. Für Kindergärten könnten z.B. die normierten Kosten im Einzelfall erstattet werden,

[63] Es besteht das Problem des „moral hazard“. Die Beteiligten könnten versucht sein, die Erstattungsmerkmale zu ihren Gunsten zu ändern (vgl. Richter/Wiegard, 1993, S. 183).

während bei der Sozialhilfe eine indikatorgebundene Zuweisung notwendig sein könnte (vgl. Milbradt, 1990, S. 163).

Ein Aufgabenkatalog wird von den Kommunen als Eingriff in ihre Autonomie zurückgewiesen (vgl. Micosatt, 1990, S. 30). In der Realität existiert durch die Fülle der staatlichen Regelungen eine weitgehende Fremdbestimmung der kommunalen Ausgaben. Dies ist mit einem Aufgabenkatalog vergleichbar. Die Kostenerstattung würde keinen signifikanten Eingriff in die kommunale Autonomie hervorrufen, sondern zusätzliche finanzielle Spielräume schaffen und mittelbar den Autonomiegrad erhöhen. Es kann davon ausgegangen werden, daß durch die Kostenerstattung die staatliche Regulierung kommunalen Handelns verringert wird.

Es lassen sich verschiedene Formen der Kostenerstattung anwenden. Die gewählte Option ist nicht nur von politischen Präferenzen abhängig, sondern von der technisch-administrativen Anwendbarkeit und Anreizkompatibilität. Eine Istkostenerstattung läuft immer Gefahr, das Wirtschaftlichkeitsprinzip in der Leistungserbringung zu vernachlässigen und die überhöhten Kosten der finanzierenden Ebene anzulasten. Damit würde aber der erhoffte Effizienzgewinn der Reform nicht eintreten. Deshalb wird in dieser Arbeit eine Kostenerstattung, die sich an den tatsächlichen Kosten orientiert, für die einzelnen Gemeinden nicht vorgeschlagen (siehe auch Milbradt, 1990, S. 157).

Die Ausrichtung der Höhe der Schlüsselmasse nach den Kosten für die Erfüllung staatlich normierter Aufgaben ist unter Zugrundelegung des Leitmotivs der einheitlichen Lebensverhältnisse eine Verbesserung gegenüber dem Status Quo. Heute gibt es eine regional differierende Inanspruchnahme gesetzlich gewünschter Leistungen, die zu unterschiedlichen Steuerbelastungen bzw. zu Verschiebungen in der Ausgabenstruktur führen. Eine regional divergierende Nutzeninzidenz kann in Teilbereichen nicht ausgeschlossen werden. In solchen Fällen ist eine Korrelation zwischen regionaler Steuerbelastung und regionalem Nutzen festzustellen.[64] Dies ist ein weiteres Argument für eine regionale bzw. lokale Teilfinanzierung.

Die Entkoppelung von Aufgabendurchführung und Finanzierung wird durchaus kritisch gesehen. Eine Hochzonung der Finanzierungskompetenz, so wird bemängelt, hätte zur Folge, daß die parlamentarische Kontrolle der Haushaltspolitik abnähme (vgl. Heun, 1996, S. 1022). Der Gesetzgeber hat keine Möglichkeit, die Haushalte und das Ausgabeverhalten der 15.000 Gemeinden zu kontrollieren. Die kommunalen Vertretungskörperschaften hätten aber keinen Grund, dies zu tun, da eine andere Instanz für die Kosten aufkäme. Eher plausibel wäre eine Kooperation zwischen Rat und Verwaltung, die zu Lasten des

[64] Wenn der Nutzen nur lokal anfällt, stellt sich die Frage, ob auf eine landes- oder bundesgesetzliche Regelung verzichtet werden kann.

Bundes oder der Länder die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen erhöhen würde, so die Argumentation.

Trotz öffentlicher Rechnungslegung, staatlicher Kontrolle und den Rechnungshofüberprüfungen wird dieses Problem nicht auszuschließen sein. Der „Principal-Agent-Ansatz“ geht von solchen Verhaltensweisen aus. Allerdings würde die kostenerstattende Ebene sich das Recht auf Rückerstattung vorbehalten, wie es z.B. im Bereich der Sozialhilfe verschiedene Kreise tun, wenn die ausgabenveranlassende Gemeinde unwirtschaftlich handelt. Aufgrund des Anreizproblems werden hier die Reformvorschläge 1 und 2 bevorzugt. Die Dimensionierung der Schlüsselmasse anhand der Ausgaben für Pflichtaufgaben würde ineffiziente Allokationsentscheidungen nicht ausschließen und den Landeshaushalt von den Entscheidungen der Gemeinden abhängig machen.

Die angestrebte Verbesserung der finanzwirtschaftlichen Rationalität in der Gesetzgebung wird u.U. mit einer verringerten Effizienz in der Leistungserstellung „bezahlt“. Wir haben es mit einem Dilemma zu tun: Die primär angewendete Verwaltungskausalität führt zu einer geringen Folgenfühlbarkeit staatlich veranlaßter Ausgaben. Die Gesetzgeber haben keinen Anlaß, die finanziellen Folgen ihres Tuns ausreichend zu berücksichtigen und regelmäßig zu überprüfen. Pflichtige Aufgaben verdrängen freiwillige Aufgaben oder induzieren Realsteuererhöhungen.

Die alternativ mögliche Gesetzeskausalität bietet einen Anreiz, unwirtschaftlich zu agieren und stellt das System vor abrechnungstechnische Probleme. Diese lassen sich mit einem ausgebauten Kosten- und Leistungsrechnungssystem verringern oder sogar ganz überwinden.

Die Festlegung der Höhe der Kostenerstattung stellt ein Problem dar. Jede Ebene wird ein für sich vorteilhaftes Endergebnis anstreben. Die Beteiligung einer unabhängigen Stelle kann für mehr Rationalität und Transparenz sorgen.[65]

2.6 Kostenerstattung und zweistufiger Staatsaufbau

In den bisherigen Erörterungen wurde die Realität insofern vereinfacht, als daß angenommen wurde, daß Landesgesetzgeber und Landesregierung autonom über die eigenen Einnahmen und Ausgaben entscheiden und die für Kommunen verbindlichen Vorgaben autonom beschließen können. Dies ist häufig nicht der Fall. Gemeinderelevante Rechtsakte werden vielfach von der Europäischen

[65] Es wäre zu prüfen, ob beim Rechnungshof eine neue Kammer mit der Berechnung der Kosten für die pflichtige Aufgabenwahrnehmung betraut werden könnte. Die gesetzlichen bzw. rechtlichen qualitativen und quantitativen Leistungsanforderung an die Aufgabenwahrnehmung müßten zur Grundlage der Minimalkosten gemacht werden. Mehrleistungen wären von der Gemeinde zu tragen.

Union und vom Bundesgesetzgeber beschlossen. Landesgesetze modifizieren diese Vorgaben häufig nur, indem sie organisatorische und Zuständigkeitsfragen regeln. Das Land ist alleine nicht in der Lage, die Bundesgesetze für die Kommunen abzuwehren und einen größeren Entscheidungsspielraum durchzusetzen. Die finanziellen Folgen müssen dann von den Ländern mitgetragen werden.

Grundsätzlich ließen sich die Überlegungen der Kostenerstattung auch auf die Bundesebene beziehen, ohne daß die wesentlichen Aussagen der hier formulierten Vorschläge relativiert werden müßten. Problematisch wird die Zuordnung der Kosten, wenn mehr als zwei Ebenen an der Aufgabennormierung beteiligt sind.

Die Höhe der Kostenerstattung sollte sich idealtypisch an dem Grad der Entscheidungskompetenz ausrichten. Sind mehr als zwei Ebenen an der Planung und Ausführung einer Aufgaben beteiligt, wird es noch schwieriger sein, die Kostenverteilung vorzunehmen. Insbesondere für bestehende Aufgaben wird es zu Anlastungskonflikten kommen.

Diese Frage muß durch eine Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gelöst werden. Entweder sind die Länder bei einer bundesgesetzlichen Normierung durch Bundeszahlungen für ihre Kostenerstattungen an die Kommunen zu entschädigen oder im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung ist eine stärkere Berücksichtigung desjenigen Teils des kommunalen Finanzbedarfs vorzunehmen, der durch Bundesgesetze verursacht wird.[66]

Die Umsatzsteuerverteilung führt zu interregional vergleichbaren Verteilungen. Die Bundesgesetze verursachen aber interregional unterschiedliche Ausgaben. Deshalb ist die Kostenerstattung eindeutig vorzuziehen, da sie die Finanzkraft analog des durch die Gesetzgebung erhöhten Finanzbedarfs aufstockt.

Trotz dieser Problematik werden die hier gemachten Forderungen als allokativ vorteilhaft im Sinne einer größeren ökonomischen Rationalität angesehen. Die Landesregierung ist wie die anderen Landesexekutiven an der Gesetzgebung des Bundes beteiligt. Bei den zustimmungspflichtigen Gesetzen muß der Bundesrat mit Mehrheit einem Gesetz zustimmen. Da Bundestag und Bundesrat häufig Materien regeln, die auf kommunaler Ebene zu Ausgaben führen, ohne daß die finanziellen Folgen ausreichend berücksichtigt werden müssen, führt die Anwendung des Äquivalenzprinzips zu einer verbesserten Ressourcenallokation.

Ist eine Veränderung des Bund-Länder-Ausgleichs nicht möglich, sollte die Kostenerstattung dennoch, zumindest in quantitativ abgeschwächter Form, auf

[66] Art. 106 Abs. 8 GG sieht eine Kostentragung des Bundes für jene Bundeseinrichtungen vor, die zu unzumutbaren Kosten für die Gemeinden führen. Art. 106 Abs. 9 rechnet die gemeindlichen Ausgaben der Landesebene zu.

der Landesebene eingeführt werden. Denn es obliegt der Landesregierung, die finanziellen Folgen kommunal relevanter Bundesgesetze in die legislativen Beratungen auf der Bundesebene einzubringen.

Eine Freistellung der Länder von den finanziellen Folgen ihrer Zustimmung oder Nichtzustimmung zu Bundesgesetzen würde dem Äquivalenzprinzip widersprechen und die Kommunen wieder zu den alleinig Betroffenen machen. Sind die ausgabenverursachenden Gesetze nicht zustimmungspflichtig, läuft die Garantenpflicht der Länder ins Leere. Gleiches gilt für bereits existierende Gesetze, deren Ausführung zu überproportional wachsenden Kosten führt. Das Land bzw. die Länder müssen dann für die Refinanzierung der Durchführung der Bundesgesetze im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs sorgen.[67]

Wesentlich weitergehender wäre eine direkte Berücksichtigung der Ausgaben für bundesgesetzliche Maßnahmen mittels Kostenerstattungzuweisungen an die Gemeinden. Dazu müßte das Grundgesetz ergänzt werden, damit dem Bund direkte Zahlungen an die Gemeinden erlaubt würden. Dieser Aspekt der Finanzausgleichsreform soll hier nicht vertieft werden.

Es ist nicht an die Abschaffung der legislativen „Durchgriffsrechte“ gedacht, die politisch nicht durchsetzbar wäre und allokativ eine Reihe von Nachteilen hätte, z.B. durch die Einführung staatlicher Parallelverwaltungen, sondern an die Verlagerung der finanziellen Folgen staatlichen Handelns auf die staatlichen Haushalte. Hierbei wird ein automatischer Mechanismus gefordert, der die Ermessensentscheidungen auf ein Minimum reduzieren müßte. Dies wäre ein Beitrag zu einem fiskalischen Gleichgewicht zwischen Bund, Länder und Gemeinden sowie zu einer wohlfahrtstheoretisch optimaleren Lösung des Allokationsproblems.

Artikel 106 Abs. 9 GG sieht ausdrücklich die Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs im vertikalen Bund-Länder-Finanzausgleich vor. Die zusätzlichen Kosten bundespolitischer Entscheidungen müßten abgeschätzt und regelmäßig überprüft werden, um eine entsprechende Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens vornehmen zu können.

Eine Pflicht zur Kostenerstattung würde einen ökonomischen Impuls zur Reduzierung von Normen und zur Verringerung der Pflichtaufgaben auslösen. Sollte auf gemeindlicher Ebene eine Präferenz für die Weiterführung einer vormals pflichtigen Aufgabe bestehen, kann dies lokal beschlossen und finanziert werden. Diese Reformvorstellungen gehen in die Richtung einer asymmetri-

---

[67] Ein ähnliches Ziel verfolgte die Reformierung der Sozialhilfefinanzierung, die von der Niedersächsischen Landesregierung vorgeschlagen worden war (vgl. SVR, 1988, S. 91). Es war eine Bundesfinanzierung in Höhe von 50 v.H. der Sozialhilfeausgaben vorgesehen worden. Diese Regelung ist vergleichbar mit der Kostenaufteilung für die Geldleistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 3 GG.

schen Autonomie: Neben einer relativ ausgeprägten und tendenziell zunehmenden Ausgabenautonomie stünde ein Steuerverbund mit vereinheitlichten Einnahmesituationen (vgl. SVR, 1995, S. 195).

Eine Variante der kommunalen Autonomiegestaltung bestünde in der Extensivierung staatlicher Normierungen. In einem solchen Fall könnte der Gesetzgeber den Kommunen die Durchführung verschiedener Aufgaben zur Pflicht machen (vgl. Karrenberg/Münstermann, 1997, S. 159; Städtetag NRW, 1996, S. 127). Die Umsetzung dieser Pflichtaufgaben obliegt dann aber einzig und allein den lokalen Gebietskörperschaften, die nur ihren Wählern und nicht der Kommunalaufsicht verantwortlich wären. Eine solche Vorgehensweise könnte z.B. bedeuten, daß der Landesgesetzgeber die Durchführung von Weiterbildungsangeboten vorschreibt, aber die konkrete Ausgestaltung den Kommunen überläßt.

Bei einer solchen institutionellen Regelung könnte jede Gemeinde für sich entscheiden, welche Standards anzustreben und welche Leistungsziele nach Qualität und Quantität erreicht werden sollten. Der Staat wäre trotzdem in der Lage, aus meritorischen Gründen oder aufgrund externer Effekte Vorgaben zu machen. Die vergrößerte kommunale Flexibilität hätte aber zur Folge, daß die Kommunen jene Leistungen auf den Prüfstand stellen könnten, die aus lokaler Sicht am wenigsten prioritär wären (vgl. Forderungen, 1994, S. 422).

3. Umsetzungsmöglichkeiten und Probleme

Die Herstellung der institutionellen Symmetrie und der fiskalischen Äquivalenz wäre die „first-best-solution" des Föderalstaates (vgl. Institut für Finanzen und Steuern, 1992, S. 100). Nur mit der Einführung eines Trennsystems wäre dieses Ideal realisierbar. Die Einführung eines Trennsystem ist in Deutschland aus politischen Gründen nicht möglich. Grundsätzlich wäre auch zweifelhaft, ob die Bundesrepublik dann noch ein sozialer Bundesstaat wäre oder eher eine Konföderation (vgl. Junkernheinrich, 1992b, S. 238).

Wenn die unter Allokationsgesichtspunkten präferierbare „first-best-solution" nicht möglich ist, stellt sich die Frage der Alternativen. Die bisherige weitgehende bundesgesetzliche und landesgesetzliche Reglementierung der Kommunalpolitik hat zu einer Abnahme der präferenzgerechten öffentlichen Leistungsbereitstellung auf der lokalen Ebenen geführt. Nur durch die Hochzonung der Finanzierungskompetenz und die Extensivierung der staatlichen Normierung kann dieser Trend umgekehrt werden.

Die Änderung der Finanzierungskompetenz ist eine notwendige Voraussetzung für die Vergrößerung der Ausgabenautonomie. Bundes- und Landesgesetzgebung werden nur dann die kommunalen Belange ausreichend berücksichtigen,

wenn sie die finanziellen Folgen ihrer Regelungen selbst spüren. Nur so entsteht ein Anreiz, gesetzliche Maßnahmen regelmäßig zu überprüfen. Es stellt sich natürlich die Frage, warum der Gesetzgeber die Folgenfühlbarkeit seines eigenen Tuns herstellen sollte. Der Gemeindefinanzausgleich wird nicht unter gleichwertigen Partnern festgelegt, sondern vom Landesgesetzgeber einseitig bestimmt.

Eine Finanzverfassungsreform auf Landes- oder Bundesebene hängt von den politischen Präferenzen und den Machtverhältnissen ab, die sich durch ökonomische Optimalitätsüberlegungen nur begrenzt beeinflussen lassen. Die Vergrößerung der kommunalen Autonomie wird sich am ehesten im Rahmen einer umfassenden Verwaltungsreform durchführen lassen. Dabei ist es wichtig, daß der Verfassungsgesetzgeber „die Stärkung der finanziellen Autonomie von Ländern und Gemeinden als einen Pfeiler der rechtlichen und auch der wirtschaftlichen Ordnung unserer Republik versteht" (Littmann, 1991, S. 44; vgl. auch Schneider, 1998, S., 58).

Leichter durchzusetzen erscheint daher eine Mischung aus den hier präsentierten Reformvorschlägen. Eine strikte Regelung zur Kostenerstattung könnte durch eine Verpflichtung zur Mitfinanzierung dynamisch wachsender Aufgabenbereiche, z.B. der Kinderbetreuung, modifiziert werden. Durch die Überprüfung von Standards könnten die kommunalen Entscheidungsfreiräume vergrößert werden und durch eine Verstetigung der Finanzzuweisungen könnten die Kommunen ihre Einnahmenseite verbessern.

Zur Umsetzung eines Kostenerstattungssystems sind zwei Reformschritte vordringlich: Erstens dürfen nicht weitere Landesaufgaben ohne finanzielle Kompen-sation kommunalisiert werden und zweitens sind die Zweckzuweisungen in Schlüs-selzuweisungen bzw. Kostenerstattungen umzuwandeln. Kostenerstattungen sind besonders dann sinnvoll, wenn sie regelgebunden vergeben werden und nicht mit Verwendungsauflagen verbunden sind. Ihr Vorteil gegenüber den Schlüsselzuweisungen liegt darin, daß sie nach den örtlich unterschiedlichen Kosten der staatlich normierten Aufgabenwahrnehmung vergeben werden können.

Reformgegner wird es nicht nur auf der Landes- und Bundesebene geben (vgl. Karrenberg/Münstermann, 1990, S. 101-103). Auch in den Städten und Gemeinden werden nicht alle Beteiligten für eine Kostenerstattung plädieren. Zum einen werden prinzipielle Gründe bzw. Praktikabilitätsgründe gegen eine Reform ins Feld geführt. Zum anderen impliziert eine Reform nicht automatisch die Vergrößerung der kommunalen Finanzmasse, da zumindest in der Übergangsphase eine Beibehaltung der jetzigen vertikalen Verteilungssituation zu erwarten ist. Die Reform wird die horizontale Verteilung der Finanzmittel verändern und die Verlierer der Veränderungen zu Reformgegner machen (vgl. Junkernheinrich, 1992a, S. 336).

Je nach Ausmaß der Kostenerstattung und Schnelligkeit der Einführung würden erhebliche Anteile der Steuerquellen an den Bund bzw. und die Länder abgetreten werden müssen. Die Gemeindehaushalte wären in noch stärkerem Ausmaß als heute von dann allerdings justiziablen staatlichen Transfers abhängig. Dies würde nur dann per Saldo die gemeindliche Autonomie erhöhen, wenn den Gemeinden ausreichende Einnahmenspielräume zugestanden würden.

Nach der Neuordnung von Finanzierungskompetenz (durch die Kostenerstattung) und Ertragsquellenzuweisung dürfen Veränderungen in den Ausgabenbelastungen keine Änderungen der Einnahmenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verursachen. Mehrausgaben einer Ebene müssen durch Einsparungen in anderen Bereichen oder durch spezifische Steuererhöhungen finanziert werden.

Die administrativen Umsetzungsmöglichkeiten verbessern sich mit der Einführung eines Kostenrechnungssystems in den Kommunalverwaltungen. Nach einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik (vgl. Frischmuth, 1998, S. 15) wollen 70 Prozent der Städte eine KLR einführen. Von den budgetierenden Städten führen bereits 12 Prozent Kostenrechnungen durch und erstellen eigene Produktbeschreibungen (vgl. Ellwein, 1997, S. 18). Kostentransparenz alleine wird nicht zu Kostensenkungen führen (vgl. Mäding, 1996, S. 87), wenn die kostenverursachenden Normierungen nicht dem Gesetzgeber monetär angelastet werden.

XI. Schlußbetrachtungen

Die Verzahnung der Haushalte von Ländern und Gemeinden und mit Einschränkungen des Bundes, macht eine empirische Analyse der Haushaltsentwicklung schwierig (vgl. Hardt/Schmidt, 1996, S. 10). Es ist äußerst komplex, die Zuordnung von politischen Entscheidungen und Ausgaben vorzunehmen. Dies gilt sowohl für die Wähler als auch für die Wissenschaft. Eine Betrachtung der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben liefert kaum Anhaltspunkte für die Einflußnahme staatlicher Politik auf die lokalen Finanzwirtschaften.

Bund, Länder und insbesondere Gemeinden passen ihre Ausgaben im wesentlichen den Einnahmen an. Die Gemeinden haben in der Vergangenheit die Gebühren und die Steuersätze erhöht, um ihre Haushalte auszugleichen. Die Betrachtung der Finanzierungssalden ist für die Beurteilung der relativen „Armut“ der jeweiligen Gebietskörperschaftsebenen wenig aussagekräftig. Die Untersuchung von einzelnen Aufgabenbereichen kann das Informationsdefizit vermindern.

Die hier vorgenommene Untersuchung hat die Probleme der vertikalen Aufgabenvermischung im kooperativen Föderalismus aufgezeigt. Die Gemeinden als unterste öffentliche Verwaltungsebene sehen sich einer zunehmenden Fremdbestimmung ihrer Budgets ausgesetzt. Die staatlichen Normierungen haben zu einer deutlichen Verschiebung der Ausgabenschwerpunkte geführt. Insbesondere die Sozialausgaben der Gemeinden sind in den letzten 20 Jahren signifikant gestiegen. Spiegelbildlich sind die kommunalen Investitionsquoten zurückgegangen und die Realsteuersätze erhöht worden.

Die Ausgabensteigerungen der nordrhein-westfälischen Landes- und Gemeindeebene haben sich zwischen 1975 und 1995 in etwa gleichmäßig entwickelt. Zwischen dem Wachstum in NRW und dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer gibt es ebenfalls nur geringe Unterschiede. Die Struktur der Ausgaben und Einnahmen veränderte sich jedoch gravierend. Für die Gemeinden kommt es zu einer starken Zunahme der gesetzlich regulierten Sozialausgaben sowie zu einer Verringerung der Investitionen und zu einer leichten Anteilsreduzierung der Zuschußbedarfe für freiwillige Aufgaben. In NRW wurden die Landeszuweisungen im Vergleich zu den anderen westdeutschen Bundesländern stark reduziert. Die mit Verwendungsauflagen verbundenen Zuweisungen nehmen als Anteil an den Gesamtzuweisungen ab, die Schlüsselzuweisungen nehmen zu.

Die Einnahmestruktur ist durch eine signifikante Erhöhung der Gebührenfinanzierung charakterisiert. Zur Überwindung der gemeindlichen Finanzkrise ist eine Weiterführung der Reformierung der Verwaltung (Neue Steuerungsmodelle)

und eine deutliche Verringerung der staatlichen Normierung kommunalen Handelns notwendig.

Die Lösung der gemeindlichen Finanzprobleme sollte nicht darin bestehen, daß alle gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben abgeschafft und in die Beliebigkeit örtlicher Entscheidungen gelegt werden (vgl. Renzsch/Schieren, 1996, S. 633). Sollen die gesetzlichen Normierungen externe Effekte internalisieren oder meritorische Ziele verfolgen, führt ein Normierungsverzicht zu einer ineffizienten Allokation im öffentlichen Sektor. Die Kosten der Internalisierung sollten nach den in dieser Untersuchung formulierten Ausführungen vom Entscheidungsträger (Gesetzgeber) finanziert werden, da nur so ein Anreiz für ein ökonomisch rationales Abwägen der Kosten und Nutzen der Gesetzgebung besteht.

Die alternativ mögliche Etablierung eines umfassenden Einnahmen- und Aufgabentrenn-systems hätte gravierende Folgen für die bundes- oder landesgesetzliche Normierung von öffentlichen Leistungen (vgl. Kapitel X. 1.4). Es ist stark zu bezweifeln, ob mit einem Aufgabentrennsystem eine effizientere und sozialstaatliche Ausgestaltung der Bundes- und Landespolitik möglich wäre. Deshalb wird diese Option in dieser Arbeit als alleinige Lösungsmöglichkeit verworfen. Trotzdem sollte es insbesondere im Bund-Länder-Verhältnis zu einer Stärkung der Autonomie der Länderebene kommen.

Politische Entscheidungen sind teilweise nur im Bündel durchsetzbar. Dies muß nicht in jedem Fall ineffizient sein, da sich im politischen Entscheidungsprozeß Projekte mit einer hohen Präferenzintensität sonst u.U. nicht durchsetzen könnten.[68] Solche Kompromisse können im Einzelfall die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt erhöhen und von der Mehrheit gefordert werden, die auch für die Aufbringung der Mittel votieren würde. Ob die Mehrheit bzw. deren Repräsentanten wirklich bereit sind, die beschlossenen Maßnahmen zu finanzieren, ist durch das Auseinanderfallen von Gesetzgebung und Finanzierung im deutschen Föderalismus oft nicht zu ermitteln.[69] Dadurch können die Entscheidungsträger auch nur unzureichend kontrolliert werden.

„Die Folgen finanzpolitischer Entscheidungen muß jede Körperschaft selbst tragen“ fordert insofern der Sachverständigenrat (1993, S. 213). Eine Gegenüberstellung der Kosten und Nutzen ist im bundesdeutschen Föderalismus nur eingeschränkt möglich, und, zum Nachteil für eine effiziente Allokation, politisch auch nicht nötig.

---

[68] Als prominentes Beispiel sei hier der Kompromiß im Rahmen der Reform des § 218 StGB genannt, der nur durch die Ankoppelung einer verbesserten Regelung zur Kinderbetreuung verfassungskonform möglich war.

[69] Auch die Suche nach kostengünstigen Alternativen kann aufgrund der Fremdfinanzierung unterbleiben.

Eine umfassende Reform des Finanzausgleichs kann die Effektivität der Leistungsbereitstellung der öffentlichen Gebietskörperschaften erheblich steigern. Für die kommunale Ebene bedeutet eine Erstattung der Kosten für die staatlich vorgeschriebene Aufgabenwahrnehmung einen Schutz vor Fremdbestimmung der gemeindlichen Haushaltsentscheidungen. Eine Vergrößerung des autonomen Entscheidungsspielraums ermöglicht die Bereitstellung eines an den örtlichen Präferenzen orientierten Leistungsbündels.

Technisch ist eine kostenerstattungsorientierte Reform komplizierter durchzuführen als das bisherige Finanzausgleichssystem. Die monetäre Bewertung der Kommunalaufgaben ist aufwendig und komplex (vgl. Micosatt, 1990, S. 29). Die zusätzlichen Kosten müssen mit den Effizienzgewinnen verglichen und abgewogen werden. Aufgrund der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in den öffentlichen Verwaltungen, insbesondere in den Kommunalverwaltungen, kann der „reformierte Finanzausgleich" die durch die Verwaltungsmodernisierung induzierten Veränderungen für die Kostenerstattung nutzen. Es ist auch möglich, Abstufungen bei der Höhe der Kostenerstattung vorzunehmen und mit einer Pauschalierung den Informationsbedarf zu verringern.

Für eine flächendeckende Einführung der Kostenerstattung im Finanzausgleich fehlt zur Zeit der politische Wille. Sowohl die Gesetzgeber als auch jene Kommunen, die durch die Reformen finanziell schlechter gestellt würden, haben kein Interesse an eine ihre Entscheidungsbefugnisse oder Finanzmittel einengende Herstellung der fiskalischen Äquivalenz im öffentlichen Sektor.[70]

Das bestehende System zeichnet sich durch eine hohes Maß an Stabilität aus, daß u.a. durch die Vorhersehbarkeit der Finanzmittelverteilung zustande kommt. Ein kostenorientiertes System würde eventuell eine höheres Maß an Effizienz zur Folge haben, aber gleichzeitig weniger stark kontrollierbare Haushaltspolitiken induzieren und die Planbarkeit der Finanzpolitik erschweren.

Für die Gemeinden muß eine Reform des Finanzausgleichs kurzfristig nicht unbedingt eine Anreicherung der kommunalen Finanzmasse bedeuten. Aufgrund der enormen Haushaltsprobleme von Bund und Ländern würde eine erhöhte Kostenerstattung wahrscheinlich mit einer verminderten Dotierung des bisherigen Finanzausgleichs bzw. einer verringerten Beteiligung an den Steuerquellen einhergehen.

Langfristig ist jedoch mit einer Entlastung zu rechnen, da zusätzliche staatliche Aufgaben nicht mehr einseitig lokal finanziert werden müßten. Für die zukünftige Finanzausgleichspolitik ist zu fordern, daß eine vermehrte Kostenerstattung primär zu Lasten der Zweckzuweisungen und der sonstigen Landesausgaben

---

[70]Kurzfristig können auch einzelne Kommunen Reformverlierer im fiskalischen Sinne werden. Dies hängt von der Bemessung der Finanzausgleichsmasse und den zukünftigen Verteilungskriterien sowie der Höhe der Kostenerstattung ab.

vorgenommen wird. Damit wäre ein Effizienzgewinn zu realisieren. Hohe Folgekosten ließen sich so vermeiden, da die Verfügbarkeit von Zuweisungen keine Relevanz für kommunale Projektentscheidungen hätte. Der mit der Beantragung von Zuweisungen und der Rechenschaftslegung verbundene Aufwand würde ebenso entfallen.

Für die staatliche Ebene ist ebenfalls eine Reformierung der Gesetzgebungs- und Durchführungs- sowie Finanzierungskompetenz zu fordern. Aufgrund der „Durchreichung" von bundesgesetzlichen Maßnahmen an die Kommunen würde dies auch die Gemeinden entlasten. Eine Neuregelung der Gesetzgebungskompetenzen könnte darauf hinauslaufen, daß der Bundesgesetzgeber in der konkurrierenden Gesetzgebung nur noch grobe Richtlinien im Sinne einer Rahmenkompetenz formuliert und die Landesgesetzgebung bei Bedarf die regional spezifische Konkretisierung vornimmt. Die sogenannte Bedürfnisklausel des Grundgesetzes könnte dafür genutzt werden (Art. 72 Abs. 2 GG). Normiert der Bundesgesetzgeber die Details der Aufgabenwahrnehmung müßte er die finanziellen Folgen im Rahmen einer Kostenerstattung tragen.

Eine intensive Nutzung des Gesetzgebungsrechtes durch den Landesgesetzgeber hätte nach der Reform für die Gemeinden finanzielle Ausgleichsansprüche zur Folge. Diese müßten möglichst exakt geschätzt oder berechnet werden. Eine Finanzierung aus der bisherigen Finanzausgleichsmasse wäre nicht zulässig, da sonst die finanziellen Folgen für das Land nicht zu spüren wären.

Die Erhöhung der Ausgabenautonomie für die Gemeinden hat Vorrang vor der Vergrößerung der Einnahmenautonomie. Eine Erweiterung der Besteuerungskompetenzen würde keine ursachenorientierte Abhilfe schaffen. Die Gemeindefinanzen sind primär durch die Ausgabenseite und nicht durch zu geringe Steuereinnahmen ins Ungleichgewicht geraten. Allerdings ist seit der deutschen Vereinigung eine Verringerung der kommunalen Steueranteile am Gesamtsteueraufkommen der Gebietskörperschaften zu verzeichnen.

Entschließt sich der Finanzverfassungsgeber zur Einführung eines modifizierten Finanzausgleichssystems sollte die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenautonomie aller öffentlichen Ebenen vergrößert werden. Informationen über die Nutzen und Kosten öffentlicher Leistungsbereitstellungen ließen sich so für den Wähler, aber auch für die Entscheidungsträger, besser bestimmen und in den Entscheidungsfindungsprozeß einbringen. Dies gilt für die Bundesebene und insbesondere für die Länder.

Die Lösung der gemeindlichen Finanzprobleme hängt sehr stark von der Vergrößerung der Länderautonomie ab. Sowohl die Ausgabenflexibilität als auch die Einnahmeautonomie müssen erhöht werden. Es nicht zu erwarten, daß die Länder mit bundesgesetzlich fixierten und inflexiblen Haushalten ein höheres

Maß an Gemeindeautonomie gewähren und die Kosten der staatlichen Aufgabenwahrnehmung erstatten.[71]

Eine Zusammenfassung von Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeit stärkt die Kompetenzen der Parlamente und definiert klare Verantwortlichkeiten in einem föderalen Staat. In jenen Aufgabenbereichen, in denen das nicht möglich oder politisch nicht gewollt ist, sollte die fiskalische Äquivalenz mittels einer mindestens partiellen Kostenerstattung für die kommunale Leistungsbereitstellung hergestellt werden. Die finanziellen Folgen vermischter Zuständigkeiten, die gerade im Länder/Gemeinde-Verhältnis anzutreffen sind, werden so für die normierende Ebene spürbar gemacht.

Ein wichtiger Aspekt einer Finanzausgleichsreform muß die Beseitigung des Verschuldungsanreizes sein. Da jene Gebietskörperschaft, die höhere Ausgaben tätigt, vermeintlich einen höheren Finanzbedarf hat, der durch die vertikale Einnahmenverteilung alimentiert werden muß, ist eine hohe Verschuldung rational. Junkernheinrich (1993, S. 174) erklärt damit das hohe Finanzierungsdefizit der westdeutschen Gemeinden in 1992, das trotz überdurchschnittlich gestiegener Steuereinnahmen zustande kam. Durch hohe Schulden bzw. negative Finanzierungssalden wird im politischen Prozeß die vertikale Verteilung der Steuerertragsanteile beeinflußt. Mit den kreditfinanzierten Zahlungen kann ein hoher Bedarf an notwendigen Ausgaben simuliert werden.

Bei einer Entflechtung der Aufgabenwahrnehmung und gesteigerter Autonomie wäre jede Ebene für die Finanzierung der selbst beschlossenen Ausgaben zuständig. Für die Landesebene könnte die Einführung eines Hebesatzrechtes auf die Einkommensteuer eine notwendige Flexibilisierung der Einnahmen ermöglichen und gleichzeitig den Wettbewerb zwischen den Regionen anregen. Wenn der Gesetzgeber sich gegen ein gemeindliches Hebesatzrecht bei der Einkommensteuer ausspräche,[72] sollte die Bedeutung der Grundsteuer erhöht und die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer durch die Einbeziehung aller Umsatzsteuerpflichtigen verbreitert werden.[73] Die Bemessungsgrundlage der

---

[71] Zur grundsätzlichen Forderung nach mehr Autonomie vgl. Littmann, 1991, S. 40f. und Henke, 1995, S. 39.

[72] Auch bei den Gemeindevertretern ist der Wunsch nach einem Hebesatzrecht für die Einkommensteuer kaum vorhanden. Die Einführung eines gemeindlichen Zuschlags auf die staatliche Einkommensteuer gehörte nicht zu den Forderungen des Deutschen Städtetages an die Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat.

[73] Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage dient der Anlastung der Infrastrukturkosten und deren gleichmäßige Verteilung auf alle Wirtschaftsbetriebe inklusive der Freiberufler sowie der staatlichen und nicht-erwerbsorientierten Einrichtungen etc. Dies könnte mit einer Verringerung der Gewerbesteuermeßzahlen einhergehen und zu einer wirtschaftspolitisch gewünschten Reduzierung der Unternehmensbesteuerung führen. Der Einnahmeausfall für die Gemeinden würde mittelbar durch die Kostenerstattung kompensiert.

Grundsteuer B sollte durch eine Dynamisierung an die Entwicklung des Verkehrswertes angepaßt werden (vgl. Wissenschaftlicher Beirat, 1982, S. 139).

Ein kostenorientierter Finanzausgleich darf nicht von der finanziellen Situation des Landes oder Bundes abhängig sein. Sparen können Bund und Länder in einem solchen System nur, wenn sie ihre Ausgabengesetze ändern und dadurch die Kostenbelastungen für die Kommunen senken. Dies ermöglicht die Verringerung der Kostenerstattung.

Eine schrittweise Einführung der Kostenerstattung könnte die politische Akzeptanz erhöhen und das administrativ-technische Instrumentarium reifen lassen. Begonnen werden sollte mit den fiskalisch drängenden Aufgaben (z.B. Sozialhilfe) und neuen Leistungsnormierungen.

Es bedarf keiner prophetischen Fähigkeiten, um vorherzusehen, daß mit der Neuordnung der Finanzverfassung, die das wahrscheinliche Resultat der Bund-Länderüberprüfung des Finanzausgleichs sein wird, nicht die letzte Neugestaltung verabschiedet wird. Die Prüfung und Reform des Finanzausgleichs ist eine Daueraufgabe (Hansmeyer/Kops, 1985a, S. 33).

Schon 1986 wurde darauf aufmerksam gemacht, daß die vertikalen Aspekte des kooperativen Föderalismus stärker erforscht werden müssen (vgl. Thöni, 1986, S. 64). Dies ist gerade in Bezug auf die kommunale Ebene und hier insbesondere auf die Gemeindehaushalte bisher noch nicht geschehen. Einen kleinen Beitrag zur Behebung des Defizits wollte diese Arbeit leisten.

TABELLENANHANG

Tabelle 1A: Entwicklung der Gewerbesteuerumlage					
Jahr	„Normal"-Umlage		Deutsche Einheit*	Gesamt	
	Bund	Land		Alte Länder	Neue Länder
1970 bis 1979	60	60	-	120	-
1980 bis 1982	40	40	-	80	-
1983	29	29	-	58	-
1984 bis 1990	26	26	-	52	-
1991	26	26	2	54	0
1992	26	26	5	57	0
1993	14	14	11	39	28
1994	19	19	18	56	38
1995	19	19	41	79	38
1996	19	19	40	78	38
1997	19	19	40	78	0
1998	19	26**	42	87	7

Quelle: Gemeindefinanzbericht, 3/1998; *Erhöhung für den Fonds Deutsche Einheit und aufgrund des Solidarpakts; nur für alte Bundesländer inklusive Berlin. **Erhöhung im Rahmen der Unternehmenssteuerreform 1997.

Tabelle 2A: Steuereinnahmen der Gemeinden/Gv. (Mrd. DM bzw. Anteile)

	Gewerbe-steuer*	Einkommen-steuer	Sonstige Steuern	Steuern	Anteil Gewerbe-steuer	Anteil Einkom-mensteuer	Zusammen (Gew.+ Eink.)
1975	12,4	12,9	30,29	30,29	40,94%	42,59%	83,53%
1976	13,9	14,2	33,94	33,94	40,95%	41,84%	82,79%
1977	15,7	16,3	38,13	38,13	41,17%	42,75%	83,92%
1978	16,6	16,7	39,68	39,68	41,83%	42,09%	83,92%
1979	16,9	17,5	41,18	41,18	41,04%	42,50%	83,54%
1980	19,70	20,66	6,98	47,34	41,61%	43,64%	85,26%
1981	18,06	20,86	7,15	46,07	39,20%	45,28%	84,48%
1982	18,22	21,27	7,47	46,96	38,80%	45,29%	84,09%
1983	19,94	21,74	7,74	49,42	40,35%	43,99%	84,34%
1984	22,20	22,50	7,92	52,62	42,19%	42,76%	84,95%
1985	23,93	24,31	8,12	56,36	42,46%	43,13%	85,59%
1986	25,01	25,46	8,34	58,81	42,53%	43,29%	85,82%
1987	24,65	27,07	8,16	59,88	41,17%	45,21%	86,37%
1988	27,20	28,15	8,36	63,71	42,69%	44,18%	86,88%
1989	28,93	30,54	8,67	68,14	42,46%	44,82%	87,28%
1990	30,66	29,56	8,94	69,16	44,33%	42,74%	87,07%
1991	31,79	34,58	9,33	75,70	41,99%	45,68%	87,68%
1992	33,80	37,87	9,96	81,63	41,41%	46,39%	87,80%
1993	33,22	38,17	10,62	82,01	40,51%	46,54%	87,05%
1994	31,64	38,13	11,37	81,14	38,99%	46,99%	85,99%
1995	28,78	37,81	12,10	78,69	36,57%	48,05%	84,62%
1975/79 **	264	272	105	641			
1991/95 **	524	614	176	1314			
***Zu-nahme	198,37%	226,12%	166,69%	204,91%			

*Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital (netto); **DM pro Einwohner; ***Zunahme 1995/91:1975/79; Quelle: Gemeindefinanzbericht 1996; 1998; 1975-79: Statistisches Bundesamt, Gesamtwirtschaftliche Übersichten; eigene Berechnungen.

Tabelle 3A: Ost-West-Vergleich der kommunalen Einnahmen						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Steuern (netto)	12,0	20,5	26,8	34,7	41,4	35,0
Gewerbesteuer	5,7	8,1	14,1	26,3	25,6	27,6
Einkommensteuer	11,7	26,4	32,6	37,7	49,4	31,7
Zuweisungen VwH*	217,3	187,2	185,7	186,5	205,7	195,8
Zuweisungen VmH*	343,2	320,6	324,2	248,8	310,7	292,3
Bereinigte Einnahmen	93,8	98,8	104,0	101,2	112,8	105,2

*Zuweisungen zum Verwaltungs- bzw. Vermögenshaushalt von Bund und Ländern; Relation der jeweiligen Einwohnerwerte, Westdeutsche Gemeinden gleich 100; ohne Stadtstaaten; Quelle: Gemeindefinanzbericht 3/1998, S. 219.

Tabelle 4A: Einnahmen der Gemeinden (Gv.) im Bundesgebiet (Mrd. DM)						
	Verwaltungs-haushalt	Vermögens-haushalt	davon: Steuern	Staatliche Zuweisungen		Gebühren
				VwH	VmH	
1975	74,47	17,57	30,29	17,40	8,65	16,88
1976	81,36	18,54	33,94	17,90	9,07	18,54
1977	88,78	16,47	38,13	20,00	7,90	18,75
1978	87,86	17,71	39,68	22,90	9,32	12,95
1979	91,85	20,05	41,18	25,30	10,67	12,37
1980	102,95	22,13	47,34	28,23	11,92	13,14
1981	105,04	21,18	46,07	29,44	10,78	14,17
1982	108,23	20,40	46,96	29,78	9,87	15,44
1983	111,92	20,92	49,42	28,82	9,56	16,82
1984	118,22	19,28	52,62	30,54	9,23	17,35
1985	125,02	19,60	56,36	32,20	9,65	17,68
1986	130,86	19,80	58,81	33,77	9,76	18,52
1987	134,89	20,52	59,88	35,50	10,29	19,47
1988	141,83	21,45	63,71	36,50	10,28	20,58
1989	150,38	23,04	68,14	38,52	10,74	21,87
1990	157,26	24,26	69,16	40,85	11,56	23,73
1991	171,11	24,81	75,70	44,51	11,98	26,42
1992	185,46	27,15	81,63	48,22	12,46	29,71
1993	194,10	28,45	82,01	52,50	12,55	31,83
1994	198,09	30,82	81,14	53,71	12,02	33,74
1995	196,73	28,90	78,69	53,39	11,17	33,61
1975/79*	1.485	316	641	362	160	283
1991/95*	3.112	461	1.314	831	198	511
Zunahme	109,58%	45,89%	104,91%	129,31%	24,10%	***80,78%*
1978/82*	1732	354	773	474	184	238

*DM pro Einwohner; **ab 1978 ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen; Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital (netto); Quelle: Gemeindefinanzbericht 1996; 1998; Daten für 1975-79: Statistisches Bundesamt, FS 14, Reihe 3.1.; eigene Berechnungen.

Tabelle 5A: Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden (Mrd. DM)

	Bund	Länder	Gemein-den		Bund	Länder	Gemein-den
1975	158,80	146,28	101,23	1987	269,05	263,90	179,24
1976	165,20	154,39	104,08	1988	275,37	270,06	184,40
1977	172,39	161,60	107,65	1989	289,78	282,66	194,32
1978	189,66	176,52	118,19	1990	380,18	299,62	209,92
1979	203,41	191,83	130,35	1991	401,77	408,59	277,10
1980	215,72	208,61	145,47	1992	427,17	441,13	315,63
1981	233,00	216,63	152,13	1993	457,46	466,05	329,09
1982	244,65	224,21	153,06	1994	471,25	472,68	332,37
1983	246,75	228,29	151,66	1995	464,66	492,78	335,63
1984	251,78	234,29	154,70	1975/79*	189,28	178,59	121,15
1985	257,11	243,33	162,93	1991/95*	444,46	456,25	317,96
1986	261,53	254,13	172,48	**Zu-nahme	134,82%	155,47%	162,46%

Ab 1991 Gesamtdeutschland; *Durchschnitt p.a.;** Zunahme 1991/95:1975/79; Quelle: SVR, 1996, Tabelle 40; eigene Berechnungen.

Tabelle 6A: Verschuldung der Gebietskörperschaften

	Mrd. DM				Anteil (ohne SV)		
	Bund	*SV	Länder	Gemein-den	Bund	Länder	Gemein-den
1975	107	1	66	68	44,48%	27,49%	28,03%
1980	230	3	136	87	50,81%	30,02%	19,17%
1985	392	6	246	104	52,86%	33,17%	13,97%
1990	542	57	326	114	55,16%	33,20%	11,64%
1995	757	530	512	197	51,64%	34,92%	13,44%
1996	840	531	558	205	52,40%	34,81%	12,79%

*SV: Sondervermögen mit Erblastentilgungsfonds, Bundesbahn, ERP, Steinkohle, FDE, ohne Bundespost; Quelle: Statistisches Bundesamt, Reihe 5: Schulden der öffentlichen Verwaltung, 1994, S. 14; für 1995 und 1996: DIW Wochenbericht 36/97; eigene Berechnungen;

Tabelle 7A: Anstieg der Staatsverschuldung gegenüber Vorperiode

	Zunahme in Prozent			Zunahme in Mrd. DM			
	Bund	Länder	Gemeinden	Bund	SV	Länder	Gemeinden
1980:75	114,8%	205,3%	128,6%	123	2	70	19
1985:80	70,6%	181,2%	119,5%	162	3	110	17
1990:85	38,2%	132,6%	110,3%	150	50	80	11
1995:90	39,6%	56,9%	72,2%	215	473	186	83
1996:75	684,3%	742,9%	203,7%	733	530	492	138
1996:90	54,9%	71,0%	79,2%	298	474	232	91

Quelle: Tabelle 6A; eigene Berechnungen.

Tabelle 8A: Länderfinanzausgleich 1970-1994 in Mio. DM (Ausgleichspflichtige Länder)

	NRW	Bayern	Ba-Wü	Hessen	Hamburg	Insgesamt
1975	433,5	0,0	660,5	206,1	544,2	1.844,3
1976	504,6	0,0	719,3	192,0	541,5	1.957,4
1977	357,8	0,0	1.057,9	258,4	618,2	2.292,3
1978	122,2	0,0	1.087,4	471,2	584,6	2.265,4
1979	-	0,0	1.135,6	517,7	832,5	2.485,8
1980	76,3	0,0	1.504,1	297,7	313,2	2.191,3
1981	-	0,0	1.638,3	357,7	426,7	2.422,7
1982	-	0,0	1.788,7	279,9	430,9	2.499,5
1983	-	0,0	1.428,5	331,7	386,0	2.146,2
1984	-	0,0	1.461,0	574,8	294,4	2.330,2
1985	-	0,0	1.444,1	724,6	406,7	2.575,4
1986	-	0,0	1.742,8	783,2	198,1	2.724,1
1987	-	0,0	1.912,7	1.228,1	58,2	3.199,0
1988	-	0,0	1.920,0	1.439,9	0,0	3.359,9
1989	98,9	64,7	1.412,6	1.926,5	12,4	3.515,1
1990	62,9	35,9	2.471,6	1.445,6	7,9	4.023,9
1991	7,8	4,4	2.506,8	1.332,9	66,0	3.917,9
1992	3,3	0,0	1.506,9	1.842,4	0,0	3.352,6
1993	-	12,4	1.012,8	2.139,3	-	3.164,5
1994	-	668,9	409,9	1.827,2	-	2.906,0

Quelle: Finanzbericht, 1997; S. 145; Finanzbericht, 1982, S. 613.

Tabelle 9A: Länderfinanzausgleich 1970-1994 in Mio. DM (Ausgleichsberechtigte Länder)							
	NRW	Bayern	Nds.	Rh-Pf.	SWH	Saar-land	Bremen
1975	-	368,6	717,6	294,3	239,4	178,9	45,5
1976	-	332,1	768,3	340,7	269,3	195,5	51,5
1977	-	399,3	929,1	286,6	321,8	210,8	144,7
1978	-	299,0	885,7	355,5	354,4	216,0	154,8
1979	-	327,9	1002,2	291,1	401,6	228,0	235,0
1980	-	402,6	753,5	246,7	323,0	287,3	178,2
1981	-	268,3	1007,0	303,0	423,0	260,8	160,6
1982	-	162,6	1128,6	278,3	428,1	262,7	239,2
1983	-	134,5	704,2	255,5	486,1	304,6	261,3
1984	-	41,3	835,8	284,1	524,6	333,0	311,5
1985	90,7	27,5	826,8	374,3	564,1	359,2	332,7
1986	-	48,8	854,5	378,9	614,4	381,7	445,7
1987	165,9	0,0	1115,5	477,9	598,9	337,1	503,8
1988	28,4	0,0	1577,8	311,9	595,8	333,4	512,7
1989	-	0,0	1673,8	303,6	578,7	328,8	630,3
1990	-	0,0	1926,6	489,9	601,6	366,2	639,6
1991	-	0,0	1757,0	588,9	603,0	380,8	588,4
1992	-	54,5	1293,3	661,4	403,6	428,1	511,5
1993	31,1	0,0	998,4	777,9	185,9	421,1	636,3
1994	155,8	0,0	958,4	657,0	71,9	434,1	568,3
*Die Hansestadt Hamburg war 1993 und 1994 ausgleichsberechtigt mit 113,7 Mio. DM bzw. 60,5 Mio. DM; Quelle: Finanzbericht, 1997, S. 145.							

Tabelle 10a: Länderfinanzausgleich (1995-1996) Mio. DM		
Ausgleichspflichtige Länder	1995	1996
Nordrhein-Westfalen	3.449	3.135
Bayern	2.532	2.866
Baden-Württemberg	2.803	2.525
Hessen	2.153	3.245
Hamburg	117	485
Schleswig-Holstein	141	-
Gesamt	11.195	12.256
Quelle: Finanzbericht, 1997, S. 145.		

Tabelle 11A: Länderfinanzausgleich und Bundeszuweisungen (1995-1997) Mio. DM			
Ausgleichsberechtigte Länder	LFA-Zahlungen*		Nachrichtlich: BEZ
	1995	1996	1996
Niedersachsen	452	553	1.315
Rheinland-Pfalz	229	235	-
Schleswig-Holstein	-	16	398
Saarland	180	238	2.027
Bremen	562	634	2.117
Berlin	4.222	4.335	4.955
Sachsen	1.773	1.971	6.230
Sachsen-Anhalt	1.123	1.244	3.920
Thüringen	1.019	1.130	3.581
Brandenburg	864	1.039	3.557
Mecklenburg-Vorpommern	771	859	2.677
Gesamt	11.195	12.256	31.886

*ohne Umsatzsteuervorwegausgleich; Die BEZ beinhalten die Ergänzungszuweisun-gen und 6,6 Mrd. DM an Investitionshilfen für die neuen Bundesländer einschl. Ber-lin; Quelle: : BMF Finanzbericht, 1997, S. 145; DIW Wochenbericht 34/97, S. 602.

Tabelle 12A: Bevölkerungszahlen

	AFBL (1000)	NRW (1000)	NRW-Anteil **	NRW Kreise	NRW Kreisfrei	Anteil kreisfrei
1975	57.378	17.176	29,93%	9.212	7.965	46,37%
1976	57.142	17.096	29,92%	9.289	7.786	45,60%
1977	57.067	17.052	29,88%	9.290	7.759	45,51%
1978	57.036	17.015	29,83%	9.309	7.701	45,28%
1979	57.099	17.002	29,78%	9.342	7.651	45,02%
1980	57.322	17.044	29,73%	9.403	7.638	44,82%
1981	57.456	17.049	29,67%	9.435	7.609	44,64%
1982	57.439	17.008	29,61%	9.435	7.575	44,53%
1983	57.263	16.900	29,51%	9.404	7.497	44,36%
1984	57.053	16.777	29,41%	9.383	7.393	44,07%
1985	56.922	16.686	29,31%	9.371	7.313	43,83%
1986	56.963	16.671	29,27%	9.394	7.272	43,63%
1987	56.811	16.712	29,42%	9.411	7.302	43,69%
1988	57.145	16.801	29,40%	9.461	7.328	43,65%
1989	57.694	16.954	29,39%	9.548	7.387	43,62%
1990	58.790	17.243	29,33%	9.748	7.488	43,44%
1991	59.569	17.423	29,25%	9.878	7.537	43,28%
1992	60.336	17.590	29,15%	10.011	7.574	43,07%
1993	60.977	17.722	29,06%	10.131	7.591	42,83%
1994	61.296	17.783	29,01%	10.205	7.574	42,60%
1995	61.600	17.847	28,97%	10.285	7.554	42,34%
75/79	57.144	17.068	29,87%	9.327	7.707	45,25%
91/95	60.756	17.673	29,09%	10.158	7.573	42,71%
*Zunahme	6,32%	3,54%		8,92%	-1,74%	

*Zunahme 1991/95: 1975/79;**Bevölkerungsanteil NRW an westdeutschen Flächenländern; Quelle: Statistische Jahrbücher, 1989 und 1997; LDS Düsseldorf; Jahresdurchschnittswerte; eigene Berechnungen.

Tabelle 13A: Einnahmen und Ausgaben der alten Flächenbundesländer (Mrd. DM)

	Insgesamt		Laufende Rechnung				Kapitalrechnung			
	Ein-nahmen	Aus-gaben	Ein-nahmen	davon: Steuern	Aus-gaben	Über-schuß	Aus-gaben	Ein-nahmen	Baumaß nahmen	"Freie Spitze"
1975	104,09	121,15	93.69	74.99	93.60	0.09	27.55	10,40	4.34	-1,44
1976	114,53	127,94	103.76	83.43	99.32	4.44	28.62	10,77	4.06	1,38
1977	126,88	133,55	117.16	95.07	107.59	9.57	25.96	9,72	6.30	5,24
1978	135,46	146,63	125.07	102.27	116.90	8.17	29.73	10,39	4.28	2,66
1979	145,85	159,65	134.88	110.72	126.16	8.72	33.50	10,97	4.63	1,61
1980	153,70	173,60	142.65	116.54	136.83	5.82	36.77	11,05	5.23	-2,82
1981	154,92	178,21	143.80	116.91	143.50	0.29	34.71	11,12	4.96	-10,16
1982	161,84	183,82	149.10	121.00	149.48	-0.38	34.34	12,73	5.01	-14,49
1983	167,84	186,27	156.04	127.37	153.76	2.28	32.51	11,80	4.73	-15,74
1984	181,19	196,95	169.27	134.17	163.46	5.81	33.49	11,92	4.74	-14,99
1985	189,88	203,27	178.49	141.92	169.72	8.76	33.55	11,39	4.98	-12,97
1986	199,36	214,99	187.68	149.50	179.50	8.18	35.49	11,69	5.36	-15,14
1987	206,32	223,39	194.50	155.58	187.43	7.07	35.95	11,81	5.49	-17,94
1988	214,32	228,61	202.68	162.15	193.03	9.65	35.58	11,64	5.59	-16,72
1989	232,68	238,78	220.59	177.00	201.84	18.75	36.94	12,09	5.96	-10,28
1990	237,81	253,84	224.96	179.09	214.13	10.83	38.93	12,85	6.18	-16,16
1991	257,25	270,64	243.38	192.72	229.64	13.74	41.00	13,87	6.51	-14,69
1992	271,48	283,82	257.81	207.69	241.41	16.40	42.41	13,67	6.70	-20,65
1993	281,63	297,97	267.54	214.55	255.59	11.95	42.38	14,09	6.41	-28,71
1994	284,21	301,33	269.05	212.37	260.14	8.91	41.19	15,16	5.97	-39,00
1995	296,92	316,25	279.97	223.24	274.18	5.79	42.07	16,95	5.92	-48,82
1975/79 *	2.194	2.411	2.011	1.633	1.902	108	509	183	83	33
1991/95 *	4.581	4.839	4.338	3.458	4.151	187	688	243	104	-500
**Zu-nahme	108,8	100,7	115,7	111,8	118,2	72,3	35,3	32,8	25,6	1708

*DM pro Einwohner; **Zunahme in Prozent 1991/95:1975/79; Westdeutsche Flächenländer; ab 1978 teilweise ohne, ab 1984 mit Krankenhäusern; Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14, Reihe 3.1; Gesamtwirtschaftliche Übersichten; Ausgaben und Einnahmen nach Arten; eigene Berechnungen.

Tabelle 14A: Einnahmen und Ausgaben der Landesverwaltung NRW (Mrd. DM)

	Insgesamt		Laufende Rechnung				Kapitalrechnung			
	Ein-nahmen	Aus-gaben	Ein-nahmen	davon: Steuern	Aus-gaben	Über-schuß	Aus-gaben	Ein-nahmen	Bauen	„Freie Spitze“
1975	29,83	35,07	27,26	23,36	26,78	0,48	8,29	2,57	0,88	0,00
1976	33,19	36,46	30,32	26,21	28,16	2,16	8,30	2,87	0,84	1,26
1977	36,65	37,88	33,81	29,31	30,36	3,45	7,52	2,84	0,72	2,42
1978	38,50	42,91	35,96	31,24	33,49	2,47	9,42	2,54	0,86	0,84
1979	41,45	46,38	38,82	33,81	36,00	2,82	10,38	2,63	0,82	0,81
1980	43,41	51,48	40,70	35,44	39,62	1,08	11,86	2,71	0,97	-1,52
1981	43,90	54,02	41,12	35,13	42,49	-1,37	11,53	2,78	1,02	-4,92
1982	46,12	55,06	42,42	36,21	44,00	-1,58	11,06	3,70	0,99	-7,58
1983	46,85	54,47	44,03	37,78	44,47	-0,44	10,00	2,82	0,87	-8,15
1984	48,48	55,42	45,65	39,46	45,67	-0,02	9,75	2,83	0,63	-8,51
1985	50,21	57,69	47,62	41,25	48,08	-0,46	9,61	2,59	0,55	-8,50
1986	53,37	59,74	50,90	43,84	50,25	0,65	9,49	2,47	0,68	-7,23
1987	55,84	61,50	53,22	45,55	52,46	0,76	9,04	2,62	0,57	-7,97
1988	57,42	62,32	55,00	47,60	53,78	1,22	8,54	2,42	0,53	-8,13
1989	63,30	64,58	60,58	52,72	55,49	5,09	9,09	2,72	0,51	-3,34
1990	64,72	69,15	61,52	53,26	58,59	2,93	10,56	3,20	0,49	-5,05
1991	68,62	72,92	65,42	56,36	62,45	2,97	10,47	3,20	0,49	-4,19
1992	74,59	76,97	71,49	61,54	66,40	5,09	10,57	3,10	0,60	-8,79
1993	77,53	82,14	73,97	62,94	70,90	3,07	11,24	3,56	0,68	-11,21
1994	75,69	82,27	72,03	60,96	71,45	0,58	10,82	3,66	0,63	-15,31
1995	80,56	86,03	76,99	65,88	75,75	1,24	10,28	3,57	0,58	-15,36
1975/79 *	2.105	2.328	1.947	1.687	1.814	133	515	158	48	63
1991/95 *	4.266	4.530	4.073	3.482	3.926	147	604	193	34	-621
**Zu-nahme	102,7%	94,6 %	109,2 %	106,5 %	116,5%	9,95%	17,4%	22,7%	-30,2%	*-1128%*

* DM pro Einwohner; ** Zunahme 1991/95:1975/79; ab 1978 teilweise ohne, ab 1984 mit Krankenhäusern; ohne Zweckverbände; Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14, Reihe 3.1; Gesamtwirtschaftliche Übersichten; Ausgaben und Einnahmen nach Arten; eigene Berechnungen.

Tabelle 15A: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden/ Gv. in NRW (Mrd. DM)

	Insgesamt		laufende Rechnung				Kapitalrechnung				
	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	davon: Steuern	Ausgaben	Überschuß	Ausgaben	Einnahmen	Bauen	"Freie Spitze"	Gebühren***
1975	29,01	32,46	23,29	9,71	22,04	1,25	10,42	5,72	7,27	0,21	4,07
1976	30,77	33,01	25,08	10,92	23,23	1,85	9,78	5,69	6,75	0,81	4,51
1977	32,00	33,38	26,97	12,12	24,28	2,69	9,10	5,03	6,07	1,14	4,22
1978	33,65	35,13	28,10	12,47	25,02	3,08	10,11	5,55	6,66	1,31	3,56
1979	35,42	37,86	29,23	12,79	26,86	2,37	11,00	6,19	7,44	0,70	3,59
1980	39,65	42,43	32,50	14,15	29,67	2,83	12,76	7,15	8,71	1,21	3,84
1981	40,37	43,71	33,48	13,76	31,71	1,77	12,00	6,89	8,17	-0,09	4,31
1982	40,93	44,83	34,54	14,29	32,62	1,92	10,21	6,39	6,93	0,03	4,76
1983	41,19	41,63	34,64	15,37	32,43	2,21	9,20	6,55	5,92	-0,20	5,19
1984	45,64	45,79	39,53	16,38	36,52	3,01	9,27	6,11	5,93	0,42	5,25
1985	47,03	47,93	40,98	17,22	38,23	2,75	9,70	6,05	6,15	-0,69	5,35
1986	49,17	50,40	43,35	18,29	40,45	2,90	9,95	5,82	6,34	-0,24	5,6
1987	50,57	51,65	44,96	18,40	42,25	2,71	9,40	5,61	6,21	-0,19	5,96
1988	53,41	53,41	47,68	19,82	43,71	3,97	9,70	5,73	6,48	1,33	6,5
1989	56,25	56,60	49,98	21,25	45,72	4,26	10,88	6,27	7,23	1,66	6,91
1990	59,72	61,65	52,74	21,76	49,40	3,34	12,25	6,98	8,26	0,81	7,55
1991	64,64	66,22	57,60	23,73	53,40	4,20	12,82	7,04	8,67	1,68	8,56
1992	70,04	72,99	62,70	25,88	58,81	3,89	14,18	7,34	9,53	1,05	9,89
1993	72,97	76,94	64,99	24,83	63,13	1,86	13,81	7,98	9,20	-1,87	11,18
1994	76,49	79,41	67,73	24,52	66,48	1,25	12,93	8,76	8,37	-2,30	12,02
1995	75,94	80,56	67,99	24,27	68,66	-0,67	11,90	7,95	7,77	-4,33	12,05
1975/79 *	1.885	2.014	1.555	680	1.423	132	591	330	401	49	234
1991/95 *	4.075	4.256	3.633	1.395	3.514	119	743	442	493	-65	608
**Zunahme	116,2%	111,4%	133,7%	105,2%	146,9%	-9,5%	25,8%	33,9%	23,0%	-234%	160,0 %

*DM pro Einwohner; **Zunahme 1975/79: 1991/95 pro Einwohner; ***ohne Krankenhäuser (Quelle: LDS Düsseldorf); Steuern ohne Gewerbesteuerumlage; Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14, Reihe 3.1; Gesamtwirtschaftliche Übersichten; Ausgaben und Einnahmen nach Arten; eigene Berechnungen.

Tabelle 16A: Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden/GV in den AFBL (Mrd. DM)

	Insgesamt		Laufende Rechnung				Kapitalrechnung			
	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	davon: Steuern	Ausgaben	Überschuß	Ausgaben	Einnahmen	Bauen	Freie Spitze
1975	92,04	101,23	74,47	30,29	67,75	6,72	33,48	17,57	24,18	2,40
1976	99,90	103,83	81,36	33,94	71,41	9,95	32,42	18,54	23,45	5,18
1977	105,25	106,62	88,78	38,13	75,12	13,66	31,50	16,47	21,69	7,31
1978	105,57	107,02	87,86	39,68	72,39	15,47	34,63	17,71	23,78	8,92
1979	111,90	116,45	91,85	41,18	77,72	14,13	38,73	20,05	26,98	8,52
1980	125,08	128,19	102,95	47,34	85,62	17,33	42,57	22,13	31,38	11,71
1981	126,21	135,82	105,04	46,07	92,00	13,04	43,82	21,17	30,33	6,77
1982	128,61	135,88	108,23	46,96	96,83	11,40	39,05	20,38	26,61	3,79
1983	132,81	134,10	111,92	49,42	98,20	13,72	35,90	20,89	23,64	3,87
1984	155,83	154,71	134,98	52,62	118,22	16,77	36,49	20,85	22,30	7,54
1985	163,63	162,94	142,50	56,36	124,47	18,03	38,46	21,13	23,13	8,64
1986	170,76	172,47	149,41	58,81	131,29	18,12	41,18	21,35	25,34	8,73
1987	161,23	179,24	139,03	59,88	136,91	2,12	42,33	22,20	25,87	8,82
1988	168,98	204,11	145,84	63,71	160,87	-15,03	43,24	23,14	27,04	12,66
1989	194,76	194,33	171,24	68,14	148,37	22,87	45,96	23,52	28,56	15,10
1990	205,77	209,89	179,73	69,16	159,94	19,79	49,95	26,04	30,77	11,99
1991	220,51	228,92	196,21	75,70	175,43	20,77	53,49	24,30	33,25	12,44
1992	241,36	250,77	212,36	81,63	191,85	20,51	58,92	29,00	36,55	11,89
1993	252,66	261,59	222,54	82,01	204,41	18,13	57,18	30,12	34,99	6,43
1994	260,90	266,40	228,00	81,14	212,15	15,85	54,25	32,90	32,80	3,77
1995	258,27	270,63	227,42	78,69	218,65	8,77	51,98	30,85	31,41	-2,90
1975/79*	1.801	1.873	1.485	641	1.275	210	598	316	420	113
1991/95*	4.061	4.208	3.577	1.314	3.300	277	908	484	556	104
**Zunahme	125,46	124,67	140,84	104,91	158,76	31,88	51,92	53,22	32,37	-7,98

* Durchschnitt pro Einwohner; ** Zunahme 1975/79: 1991/95 pro Einwohner (in Prozent); ab 1978 teilweise ohne, ab 1984 mit Krankenhäusern; ohne Zweckverbände; Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14, Reihe 3.1; Gesamtwirtschaftliche Übersichten; Ausgaben und Einnahmen nach Arten; eigene Berechnungen.

Tabelle 17A: Realsteuerhebesätze der Gemeinden und Gewerbesteuerumlage						
	Gewerbesteuerhebesätze		Grundsteuer B: Hebesätze		Gewerbesteuerumlage pro Einwohner*	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1980	330	311	274	262	106,91	107,27
1985	356	373	295	295	73,56	70,52
1990	364	393	306	319	87,80	89,17
1995	378	409	350	370	123,99	127,07
Zunahme**	48	98	76	108		

*Grundbeträge pro Einwohner ; Umlage ohne Stadtstaaten; Durchschnittliche Hebesätze (inklusive Stadtstaaten); **Zunahme in Prozentpunkten: 1995:1980; Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1; eigene Berechnungen.

Tabelle 18A: Kommunale Deckungsquoten							
	Steuern	darunter: Gewerbesteuer	darunter: Einkommensteuer	Beiträge	Gebühren	Zahlungen von Bund/ Ländern	Nettokreditaufnahme
1980	36,4	15,1	15,9	3,1	10,1	30,8	3,3
1981	33,9	13,3	15,4	3,1	10,4	29,6	4,5
1982	34,6	13,4	15,7	3,2	11,4	29,2	4,8
1983	36,8	14,9	16,2	3,2	12,5	28,6	2,0
1984	38,6	16,3	16,5	2,7	12,7	29,2	1,0
1985	39,3	16,7	16,9	2,4	12,3	29,2	0,8
1986	38,6	16,4	16,7	2,2	12,2	28,6	1,3
1987	37,9	15,6	17,1	2,2	12,3	29,0	2,1
1988	39,2	16,7	17,3	2,2	12,7	28,8	1,4
1989	39,7	16,9	17,8	2,1	12,8	28,7	1,2
1990	37,3	16,5	16,0	2,0	12,8	28,3	1,6
1991	37,5	15,7	17,1	2,1	13,1	28,0	2,8
1992	36,8	15,3	17,1	2,1	13,4	27,4	3,4
1993	35,5	14,4	16,5	2,2	13,8	28,2	4,0
1994	34,5	13,5	16,2	2,3	14,4	28,0	1,3
1995	33,1	12,1	15,9	2,2	14,1	27,1	2,3
1996*	34,5	13,6	15,3	2,2	13,6	27,7	2,0
1997*	35,5	14,7	14,9	2,2	13,5	26,9	1,2

Einnahmen in Prozent der Bereinigten Ausgaben, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen; * vorläufig; Quelle: Gemeindefinanzberichte 1996, 1998.

Tabelle 19A: Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Mio. DM)				
	Länder		Gemeinden	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975	2.619	453	4.316	1.248
1976	3.062	559	4.815	1.374
1977	3.554	603	5.261	1.494
1978	3.743	626	5.274	1.520
1979	3.900	669	5.633	1.674
1991	5.199	787	9.229	2.749
1992	4.821	913	10.082	2.875
1993	4.794	920	10.680	3.031
1994	5.274	1.008	11.375	3.328
1995	5.342	939	11.397	3.200
1975/79*	59,07	34,09	88,54	85,65
1991/95*	83,71	51,68	173,69	171,82
Zunahme	41,71%	51,59%	96,16%	100,60%

* Durchschnitt pro Einwohner in DM; Quelle: Statistisches Bundesamt; FS 14, Reihe 3.1; eigene Berechnungen.

Tabelle 20A: Nettoausgaben der Länder und Gemeinden (Mio. DM)

	Länder		Gemeinden		Gemeinde-anteil***	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975	102.945	30.959	73.023	21.656	41,50%	41,16%
1976	108.907	32.056	75.628	22.598	40,98%	41,35%
1977	114.799	33.304	79.268	23.708	40,85%	41,58%
1978	127.342	38.547	84.898	25.328	40,00%	39,65%
1979	139.334	41.775	93.076	27.545	40,05%	39,74%
1980	152.601	46.655	104.112	29.942	40,56%	39,09%
1981	158.253	48.577	110.742	31.227	41,17%	39,13%
1982	164.370	49.715	111.585	31.474	40,44%	38,77%
1983	167.448	49.282	111.925	32.078	40,06%	39,43%
1984	172.252	50.365	113.373	32.774	39,69%	39,42%
1985	180.606	53.007	119.114	34.586	39,74%	39,48%
1986	189.365	54.884	126.433	36.677	40,04%	40,06%
1987	196.515	56.026	131.389	37.571	40,07%	40,14%
1988	200.921	57.476	135.427	39.072	40,26%	40,47%
1989	208.187	59.257	142.794	41.942	40,68%	41,45%
1990	221.483	63.370	156.283	45.805	41,37%	41,96%
1991	235.794	66.945	172.217	49.206	42,21%	42,36%
1992	250.588	70.744	190.360	55.138	43,17%	43,80%
1993	273.837	74.978	197.259	57.451	41,87%	43,38%
1994	266.564	75.391	201.455	59.307	43,04%	44,03%
1975/79 *	2.077	2.070	1.421	1.416		
1990/94 *	4.148	4.004	3.049	3.041		
Zunahme**	99,73%	93,46%	114,61%	114,79%		

*DM pro Einwohner; **Zunahme 1990/94: 1975/79 pro Einwohner; ***Gemeindeanteil an den gesamten Nettoausgaben von Kommunen und Ländern; Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14, R 3.1; eigene Berechnungen.

Tabelle 21A: Zuweisungen, Zuschüsse und Zinszahlungen (Mio. DM)								
	Zinsausgaben				Zuweisungen und Zuschüsse an andere Bereiche			
	AFBL		NRW		AFBL		NRW	
	Länder	Gemeinden	Land	Gemeinden	Länder	Gemeinden	Land	Gemeinden
1975	2.896	5.268	392	1.640	11.046	12.704	3.578	5.346
1976	4.021	5.551	802	1.796	10.920	13.884	3.530	5.627
1977	5.010	5.605	1.040	1.849	11.399	14.999	3.647	6.073
1978	5.476	5.296	1.122	1.816	13.185	16.209	4.302	6.582
1979	6.491	5.508	1.620	1.946	14.541	17.138	4.747	6.834
1991	20.701	8.929	7.322	3.174	24.476	41.213	7281	15.093
1992	21.632	9.785	7.593	3.400	25.618	47.353	7.101	17.549
1993	22.400	10.256	7.598	3.615	25.492	53.860	7.068	19.864
1994	22.665	10.144	7.516	3.601	25.943	57.863	7.139	21.947
1995	22.909	10.032	7.659	3.648	25.923	63.077	7.205	23.218
1975/79*	83,63	95,30	58,31	106,01	213,81	262,26	232,06	356,94
1991/95*	363,12	161,78	426,50	197,34	419,56	866,97	405,07	1.105,31
Zunahme **	334,21	69,77	631,48	86,15	96,23	230,57	74,56	209,66

* Durchschnitt pro Einwohner in DM; **Zunahme 1991/95:1975/79 in Prozent je Einwohner; Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14, R 3.1; eigene Berechnungen.

Tabelle 22A: Steuereinnahmevergleich (Mrd. DM bzw. Prozent)				
	Landesebene		Gemeindeebene	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975	74,99	23,36	30,29	9,71
1976	83,43	26,21	33,94	10,92
1977	95,07	29,31	38,13	12,12
1978	102,27	31,24	39,68	12,47
1979	110,72	33,81	41,18	12,79
1980	116,54	35,44	47,34	14,15
1981	116,91	35,13	46,07	13,76
1982	121,00	36,21	46,96	14,29
1983	127,37	37,78	49,42	15,37
1984	134,17	39,46	52,62	16,38
1985	141,92	41,25	56,36	17,22
1986	149,50	43,84	58,81	18,29
1987	155,58	45,55	59,88	18,40
1988	162,15	47,60	63,71	19,82
1989	177,00	52,72	68,14	21,25
1990	179,09	53,26	69,16	21,76
1991	192,72	56,36	75,70	23,73
1992	207,69	61,54	81,63	25,88
1993	214,55	62,94	82,01	24,83
1994	212,37	60,96	81,14	24,52
1995	223,24	65,88	78,69	24,27
1975/79	93,30	28,79	36,64	11,60
1991/95	210,11	61,54	79,83	24,65
Zunahme*	125,21	113,77	5,21	117,86

*Zunahme 1991/95: 1975/79 (in Prozent); ohne Gewerbesteuerumlage; Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14, R 3.1 und Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzberichte; eigene Berechnungen.

Tabelle 23A: Personal- und Sachausgaben (Mio. DM bzw. Prozent)								
	Personalausgaben				Sachausgaben			
	AFBL		NRW		AFBL		NRW	
	Länder	Ge-mein-den	Land	Ge-mein-den	Länder	Ge-mein-den	Land	Ge-mein-den
1975	50.940	30.357	13.218	9.731	8.983	16.102	2.255	4.910
1976	54.267	31.642	14.172	10.200	9.427	17.120	2.368	5.133
1977	58.299	33.057	15.343	10.611	10.086	18.359	2.677	5.448
1978	61.839	29.449	16.536	10.404	10.737	17.899	2.813	5.699
1979	65.888	30.935	17.777	11.136	11.773	20.098	3.342	6.426
1991	111.405	71.639	29.428	21.728	23.777	44.839	5.808	12.136
1992	119.777	76.778	31.575	23.183	25.095	48.331	6.360	13.150
1993	125.532	79.606	33.030	23.944	26.223	50.118	6.592	13.876
1994	128.214	80.440	33.705	23.919	27.336	51.865	7.018	14.241
1995	133.904	82.466	35.488	24.417	27.580	50.526	7.003	14.518
1975/79*	1.019,29	544,03	902,80	610,28	178,52	313,51	157,66	323,60
1991/95*	2.037,12	1.286,89	1.847,18	1.326,22	427,98	808,75	370,97	768,64
**Zu-nahme	99,86	136,55	104,61	117,31	139,74	157,96	135,30	137,53

* Durchschnitt pro Einwohner in DM; **Zunahme 1991/95:1975/79 in Prozent pro Einwohner; Westdeutsche Flächenländer; Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14, R 3.1; eigene Berechnungen.

Tabelle 24A: Sozialhilfeausgaben											
Nettobelastung in Mrd. DM (Nettoausgaben-Unmittelbare Einnahmen)									Durch-schnitt*		**Zu-nah-me
	1975	1976	1977	1985	1986	1993	1994	1995	1975/77	1993/95	in %
NRW: Gemeinden	2,45	2,62	2,88	5,38	5,82	9,93	10,91	11,34	155,2	603,5	289,0
NRW: Land	0,13	0,18	0,19	0,27	0,35	1,10	1,19	1,06	10,00	62,5	525,6
AFBL: Gemeinden	4,61	6,13	6,53	11,87	14,06	25,19	27,69	29,37	100,3	449,6	348,2
AFBL: Länder	1,34	1,68	1,73	2,99	3,20	8,34	9,02	8,62	27,6	142,0	415,0

*Durchschnitt pro Einwohner in DM; Einwohnerzahl von 1976 bzw. 1994; **Zunahme 1975/77:1993/95; Land NRW bzw. Bundesgebiet ohne Stadtstaaten, jeweils Landes- und Gemeindeebene; Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14, R 3.1; eigene Berechnungen;

Tabelle 25A: Ausgaben für Kindergärten								
Nettobelastung in Mio. DM (Nettoausgaben-Unmittelbare Einnahmen)							Durchschnitt*	
	1977	1978	1984	1985	1994	1995	1977/78	1993/95
NRW: Land	343	359	484	493	1.473	1.490	20,59	83,33
NRW: Gemeinden	136	135	195	219	2.159	2.495	7,95	136,49
AFBL: Gemeinden	716	754	988	1.100	6.689	6.912	12,86	111,53
AFBL: Länder	627	706	1.016	1.058	3.149	3.408	11,66	53,77

*DM pro Einwohner; Einwohnerzahl von 1977 bzw. 1994; für die Kindergärten liegen erst ab 1977 separate statistische Angaben vor; Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14, R 3.1; eigene Berechnungen;

Tabelle 26A: Kreditfinanzierungsquoten der Länder (mit Stadtstaaten) und Gemeinden (o. Stadtstaaten)								
	Länder			Gemeinden			AFBL	NRW
	AFBL	NRW	AFBL -NRW	AFBL	NRW	AFBL -NRW	Land-Gem.	Land-Gem.
1975	11,62	12,60	-0,98	7,11	7,25	-0,14	4,51	5,35
1976	10,28	7,98	2,3	5,07	6,53	-1,46	5,21	1,45
1977	5,22	3,26	1,96	2,58	3,76	-1,18	2,64	-0,50
1978	7,09	10,49	-3,4	2,68	4,37	-1,69	4,41	6,12
1979	6,96	9,99	-3,03	3,11	4,95	-1,84	3,85	5,04
1980	10,18	15,68	-5,5	3,14	5,05	-1,91	7,04	10,63
1981	11,34	18,74	-7,4	4,14	4,74	-0,60	7,20	14,00
1982	10,72	16,21	-5,49	4,31	4,29	0,02	6,41	11,92
1983	9,48	14,00	-4,52	1,77	1,70	0,07	7,71	12,30
1984	8,27	12,53	-4,26	0,80	1,47	-0,67	7,47	11,06
1985	7,06	12,51	-5,45	0,74	1,52	-0,78	6,32	10,99
1986	6,59	10,60	-4,01	1,03	1,76	-0,73	5,56	8,84
1987	7,10	9,14	-2,04	1,83	2,65	-0,82	5,27	6,49
1988	6,55	8,24	-1,69	1,29	1,82	-0,53	5,26	6,42
1989	3,99	3,46	0,53	1,22	1,97	-0,75	2,77	1,49
1990	6,08	6,28	-0,2	1,53	2,74	-1,21	4,55	3,54
1991	6,24	5,76	0,48	2,54	3,11	-0,57	3,70	2,65
1992	5,06	2,88	2,18	3,25	3,75	-0,50	1,81	-0,87
1993	6,59	5,40	1,19	3,74	4,89	-1,15	2,85	0,51
1994	6,11	7,55	-1,44	1,41	1,44	-0,03	4,70	6,11
75/79	*8,23*	*8,86*	*-0,63*	*4,11*	*5,37*	*-1,26*	*4,12*	*3,49*
90/94	*6,02*	*5,57*	*0,44*	*2,49*	*3,19*	*-0,69*	*3,52*	*2,39*
*Zunahme**	*-26,9*	*-37,1*		*-39,3*	*-40,7*			

*Zunahme der Kreditfinanzierungsquoten in Prozent 1990/94: 1975/79; keine Gewichtung der Jahreswerte; Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14, Reihe 3.1; eigene Berechnungen.

Tabelle 27A: Schuldenstand von Ländern und Gemeinden (Mio. DM)						
	Länder			Gemeinden		
	AFBL	NRW	Anteil NRW	AFBL	NRW	Anteil NRW
1975	57.229	11.246	19.65%	72.948	21.404	29.34%
1980	114.995	31.454	27.35%	93.718	32.064	34.21%
1985	212.773	74.938	35.22%	111.710	38.437	34.41%
1990	281.326	97.712	34.73%	123.421	44.351	35.93%
1995	353.577	120.698	34.14%	151.820	54.329	35.79%
Pro Einw.*	997	655		1.271	1.246	
Pro Einw.*	6.162	7.027		2.646	3.163	
1995/ 1975**	517,8%	973,3%		108,1%	153,8%	

* DM pro Einwohner 1975 bzw. 1995; **Zunahme 1995:1975 pro Einwohner; Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14, Reihe 5; eigene Berechnungen.

Tabelle 28A: Haushaltsplan und Zuweisungen des Landes (außer GFG) in 1996						
Einzelplan	Zuwei-sungen	Ein-nahmen	Ausgaben	ZSB	Zuwei-sung/Aus-gaben	Zuwei-sung /ZSB
Landtag	-	2.923	152.466	149.543		
Staatskanzlei	-	3.077	117.704	114.627		
Innenministerium	1.134.225	427.789	7.805.544	7.377.755	14.53%	15.37%
Justizministerium	-	2.007.185	4.588.446	2.581.261		
Schulministerium	29.140	192.629	18.698.119	18.505.490	0.16%	0.16%
Wissenschafts-ministerium	1.558	1.541.146	8.281.673	6.740.527	0.02%	0.02%
Arbeit- und Soziales	2.419.721	847.508	6.270.493	5.422.986	38.59%	44.62%
Wirtschaft und Verkehr	3.957.521	2.671.501	6.347.642	3.676.141	62.35%	107.65%
Bundesrat und Europa	-	93	13.678	13.584		
Umwelt und Landwirtschaft	364.958	622.178	1.802.075	1.179.897	20.25%	30.93%
Gleichstellung	5.990	71	40.557	40.486	14.77%	14.80%
Finanzministerium	40	313.865	3.080.916	2.767.051	0.00%	0.00%
Landesrechnungshof	-	624	58.096	57.471		
Bauen und Wohnen	9.280	2.054.130	3.792.103	1.737.973	0.24%	0.53%
Stadtentwicklung und Sport	639.894	438.803	901.261	462.458	71.00%	138.37%
Allg. Finanzverwaltung	42.954	76.705.586	25.878.335	-50.827.251	0.17%	-0.08%
Gesamt	8.605.280	87.829.108	87.829.108		9.80%	
Quelle: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land NRW, Nr. 15/1996; Ministerialblatt für das Land NRW, Nr. 41/1996; Angaben: Planzahlen in TDM; eigene Berechnungen.						

Tabelle 29A: Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Mrd. DM)

	Schlüsselzuweisungen		Sonstige laufende Zuweisungen		Investitionszuweisungen		Zuweisungen insgesamt	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975	10.000	4.055	7.400	2.549	8.652	4.275	26.052	10.879
1976	9.765	3.697	8.135	2.701	9.072	4.039	26.972	10.437
1977	11.333	4.195	8.667	2.714	7.896	3.412	27.896	10.321
1978	13.418	5.199	9.482	2.973	9.324	3.637	32.224	11.809
1979	14.698	5.483	10.602	3.190	10.668	4.172	35.968	12.845
1980	15.906	5.990	12.324	3.970	11.920	4.986	40.150	14.946
1981	16.508	6.350	12.932	4.219	10.780	4.616	40.220	15.185
1982	16.634	6.250	13.146	3.966	9.870	4.041	39.650	14.257
1983	16.909	6.515	11.911	2.056	9.560	4.131	38.380	12.702
1984	18.164	7.003	12.376	2.103	9.230	3.472	39.770	12.578
1985	19.405	7.210	12.795	1.961	9.650	3.603	41.850	12.774
1986	20.146	7.386	13.624	2.281	9.760	3.319	43.530	12.986
1987	21.099	7.838	14.401	2.438	10.290	3.241	45.790	13.517
1988	21.788	8.279	14.712	2.249	10.280	3.187	46.780	13.715
1989	22.299	8.002	16.221	2.568	10.740	3.480	49.260	14.050
1990	23.428	8.654	17.422	2.762	11.560	4.013	52.410	15.429
1991	25.175	9.236	19.335	3.232	11.980	4.253	56.490	16.721
1992	26.239	9.644	21.981	3.837	12.460	4.132	60.680	17.613
1993	28.417	9.978	24.083	4.679	12.550	4.600	65.050	19.257
1994	28.400	10.538	25.310	5.182	12.020	4.261	65.730	19.981
1995	28.700	10.372	24.690	4.908	11.170	3.675	64.560	18.955
1975/79*	207,2	265,2	155,0	165,5	159,6	228,9	521,9	659,6
1991/95*	450,8	563,2	379,9	247,1	198,1	236,8	1028,7	1047,1
Zunahme **	117,50%	112,41%	145,09%	49,28%	24,10%	3,43%	97,12%	58,75%

*DM pro Einwohner; **Zunahme 1991/95:1975/79; Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14, Reihe 3.3; BMF Finanzberichte 1997 und 1998; LDS Düsseldorf, Gesamtwirtschaftliche Gruppierung der Ausgaben und Einnahmen; eigene Berechnungen.

Tabelle 30A: Anteile der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden (Gv.)								
	Schlüsselzu-weisungsanteil**		Ausgaberelation (Länderhaushalte)		Einnahmerelation (Gemeinde-haushalte)		Steuerrelation (Gemeinden)	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975	38,38%	37,27%	9,88%	12,49%	10,86%	13,98%	33,01%	41,76%
1976	36,20%	35,42%	9,40%	11,20%	9,77%	12,01%	28,77%	33,85%
1977	40,63%	40,65%	10,63%	12,57%	10,77%	13,11%	29,72%	34,61%
1978	41,64%	44,03%	12,54%	14,80%	12,71%	15,45%	33,82%	41,69%
1979	40,86%	42,68%	12,62%	14,48%	13,13%	15,48%	35,69%	42,87%
1980	39,62%	40,08%	12,41%	14,12%	12,72%	15,11%	33,60%	42,33%
1981	41,04%	41,82%	12,15%	14,53%	13,08%	15,73%	35,83%	46,15%
1982	41,95%	43,84%	12,24%	14,59%	12,93%	15,27%	35,42%	43,74%
1983	44,06%	51,29%	12,61%	15,65%	12,73%	15,82%	34,21%	42,38%
1984	45,67%	55,68%	11,74%	15,29%	11,66%	15,34%	34,52%	42,76%
1985	46,37%	56,44%	11,91%	15,04%	11,86%	15,33%	34,43%	41,87%
1986	46,28%	56,87%	11,68%	14,65%	11,80%	15,02%	34,26%	40,38%
1987	46,08%	57,99%	11,77%	15,18%	13,09%	15,50%	35,24%	42,60%
1988	46,58%	60,36%	10,67%	15,50%	12,89%	15,50%	34,20%	41,77%
1989	45,27%	56,95%	11,48%	14,14%	11,45%	14,23%	32,73%	37,66%
1990	44,70%	56,09%	11,16%	14,04%	11,39%	14,49%	33,88%	39,77%
1991	44,57%	55,24%	11,00%	13,95%	11,42%	14,29%	33,26%	38,92%
1992	43,24%	54,76%	10,46%	13,21%	10,87%	13,77%	32,14%	37,26%
1993	43,68%	51,82%	10,86%	12,97%	11,25%	13,67%	34,65%	40,19%
1994	43,21%	52,74%	10,66%	13,27%	10,89%	13,78%	35,00%	42,98%
1995	44,45%	54,72%	10,60%	12,87%	11,11%	13,66%	36,47%	42,73%
1975/79*	39,71%	40,20%	11,06%	13,17%	12,87%	14,07%	32,32%	39,01%
1991/95*	44,41%	54,21%	10,71%	13,23%	11,10%	13,82%	34,30%	40,39%
***Veränderung	4,70%	14,01%	-0,35%	0,06%	-1,77%	-0,25%	1,99%	1,38%

*Durchschnittlicher Anteil an den Gesamtzuweisungen; **Anteil an den gesamten Zuweisungen; ***Veränderung der Quote in Prozentpunkten (1991/95-1975/79); Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14; Reihe 3.3 und LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

Tabelle 31A: Überschuß der Verwaltungshaushalte in NRW (Mrd. DM)

	Landesebene		Gemeindeebene	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975	0,09	0,99	6,72	1,26
1976	4,44	2,20	9,95	1,86
1977	9,57	3,56	13,66	2,69
1978	8,17	2,63	15,47	3,08
1979	8,72	2,88	14,13	2,39
1980	5,82	1,10	17,33	2,84
1981	0,29	-1,17	13,04	1,77
1982	-0,38	-1,58	11,40	1,90
1983	2,28	-0,44	13,72	2,20
1984	5,81	-0,03	16,82	3,12
1985	8,76	-0,43	18,20	2,88
1986	8,18	0,62	18,21	2,92
1987	7,07	0,82	17,25	2,66
1988	9,65	1,31	20,55	3,93
1989	18,75	5,05	22,93	4,25
1990	10,83	2,95	19,93	3,31
1991	13,74	3,01	20,56	4,16
1992	16,40	5,15	20,46	3,90
1993	11,95	2,97	17,80	1,84
1994	8,91	0,75	14,78	1,10
1995	5,79	-0,86	8,26	-0,77
1975/79	6,20	2,45	11,99	2,26
1991/95	11,36	2,21	16,37	2,04
Zunahme*	83,21%	-10,09%	36,59%	-9,34%

*Zunahme 1991/95: 1975/79; ab 1978 teilweise ohne, ab 1984 mit Krankenhäusern; ohne Zweckverbände; Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14, Reihe 3.1; Gesamtwirtschaftliche Übersichten; Ausgaben und Einnahmen nach Arten; eigene Berechnungen.

Tabelle 32A: "Freie Spitze" der Gemeinde- und Landeshaushalte

	Landesebene		Gemeindeebene	
	AFBL	NRW	AFBL	NRW
1975	-1,44	0,00	2,40	0,21
1976	1,38	1,26	5,18	0,81
1977	5,24	2,42	7,31	1,14
1978	2,66	0,84	8,92	1,31
1979	1,61	0,81	8,52	0,70
1980	-2,82	-1,52	11,71	1,21
1981	-10,16	-4,92	6,77	-0,09
1982	-14,49	-7,58	3,79	0,03
1983	-15,74	-8,15	3,87	-0,20
1984	-14,99	-8,51	7,54	0,42
1985	-12,97	-8,50	8,64	-0,69
1986	-15,14	-7,23	8,73	-0,24
1987	-17,94	-7,97	8,82	-0,19
1988	-16,72	-8,13	12,66	1,33
1989	-10,28	-3,34	15,10	1,66
1990	-16,16	-5,05	11,99	0,81
1991	-14,69	-4,19	12,44	1,68
1992	-20,65	-8,79	11,89	1,05
1993	-28,71	-11,21	6,43	-1,87
1994	-39,00	-15,31	3,77	-2,30
1995	-48,82	-15,36	-2,90	-4,33
1975/79	1,89	1,07	6,47	0,83
1991/95	-30,37	-10,97	6,33	-1,15
*Zunahme	-1708%	-1128%	-2,17%	-238,4%

*Zunahme 1991/95:1975/79; ab 1978 teilweise ohne, ab 1984 mit Krankenhäuser; ohne Zweckverbände; Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14, Reihe 3.1, Gesamtwirtschaftliche Übersichten und Ausgaben und Einnahmen nach Arten; eigene Berechnungen.

Tabelle 33A: Verwaltungshaushalte aller Gemeinden (Gv): ZSB der Einzelpläne und ausgesuchter Abschnitte (NRW)				
	Gemeinden	Kreisverwaltungen	Kreisangehörig	Kreisfreie Städte
Gemeindeorgane	34,9	6,2	41,2	23,4
Hauptverwaltung	61,2	15,9	77,1	100,7
Finanzverwaltung	39,1	4,9	44,0	32,9
Verwaltungseinrichtungen	31,0	15,9	46,9	32,2
Sonstiges	16,1	5,3	21,3	23,3
EP 0 Gesamt	182,3	48,2	230,5	212,5
Öffentliche Ordnung	28,0	7,1	35,0	32,0
Feuerschutz	22,5	2,3	24,8	72,8
Sonstiges	3,2	5,2	8,5	6,3
EP 1 Gesamt	53,7	14,6	68,3	111,1
Grundschulen	62,5	0	62,5	50,4
Hauptschulen	35,3	0	35,3	23,3
Realschulen	22,1	0,1	22,3	14,1
Gymnasien	34,1	0,7	34,8	31
Sonstiges	34,8	34,5	69,3	85,2
EP 2 Gesamt	188,8	35,3	224,2	204,0
Museen u.ä.	4,9	1,7	6,6	19,1
Theater, Konzerte, Musik	17	2,1	19,1	98,3
VHS	6,2	0,3	6,5	8,7
Sonstiges	19,2	4,2	23,4	39,2
EP 3 Gesamt	47,3	8,3	55,6	165,3
Sozialhilfe	0,3	151,4	151,7	296,6
Kindergärten u.ä.	63,8	28	91,8	119,7
Jugendhilfe (JWG)	22,8	13,3	36,1	59,6
Erziehungshilfen	25	13,9	38,9	72,1
Sonstiges	51,6	20,7	72,3	94,7
EP 4 Gesamt	163,5	227,3	390,8	642,7
Eigene Sportstätten	18,7	0,2	18,9	20,8
Badeanstalten	20,8	0,1	20,9	26,6
Parkanlagen	34,5	0,3	34,7	58,2
Sonstiges	10,1	23,4	33,5	44,4
EP 5 Gesamt	84,1	24	108	150

Fortsetzung Tabelle 33A				
Bauverwaltung	46,9	11,5	58,4	65,7
Stadtplanung, Bauordnung	25,3	22,6	47,8	56,4
Gemeindestraßen	78,8	0	78,8	63,4
Straßenbeleuchtung	22,2	0	22,2	25,1
Sonstiges	13,7	13,4	27,2	33,8
EP 6 Gesamt	186,9	47,5	234,4	244,4
Friedhöfe	6,3	0	6,3	8,8
Hilfsbetriebe	15,9	0,2	16,1	4,1
Wirtschafts-förderung	6,7	2,9	9,6	10,8
Sonstiges	6,1	-5,8	0,3	-7,3
EP 7 Gesamt	35,0	-2,7	32,3	16,4
Elektrizitätsver-sorgung	-39,4	-3	-42,4	-12,4
Kombinierte Versorgungsuntern.	-30,1	-0,5	-30,6	-58,9
Sonstiges	-12,7	14,3	1,6	-45,3
EP 8 Gesamt	-82,2	10,8	-71,4	-116,6
Summe aller EP (0-8)	859,4	413,3	1272,7	1629,8
DM pro Einwohner; Durchschnitt 1991-93; nur Verwaltungshaushalte; Quelle: Junkernheinrich/ Micosatt, 1997, S. 17ff.				

Tabelle 34A: ZSB-Anteile der Einzelpläne und ausgesuchter Abschnitte (UA)

	Gemeinden	Kreisverwaltungen	Kreise insgesamt	kreisfreie Städte
Gemeindeorgane	4.06%	1.50%	3.24%	1.44%
Hauptverwaltung	7.12%	3.85%	6.06%	6.18%
Finanzverwaltung	4.55%	1.19%	3.46%	2.02%
Verwaltungseinrichtungen	3.61%	3.85%	3.69%	1.98%
Sonstiges	1.87%	1.28%	1.67%	1.43%
EP 0: Gesamt	21.21%	11.66%	18.11%	13.04%
Öffentl. Ordnung	3.26%	1.72%	2.75%	1.96%
Feuerschutz	2.62%	0.56%	1.95%	4.47%
Sonstiges	0.37%	1.26%	0.67%	0.39%
EP 1: Gesamt	6.25%	3.53%	5.37%	6.82%
Grundschulen	7.27%	0.00%	4.91%	3.09%
Hauptschulen	4.11%	0.00%	2.77%	1.43%
Realschulen	2.57%	0.02%	1.75%	0.87%
Gymnasien	3.97%	0.17%	2.73%	1.90%
Sonstiges	4.05%	8.35%	5.45%	5.23%
EP 2 Gesamt	21.97%	8.54%	17.62%	12.52%
Museen u.ä.	0.57%	0.41%	0.52%	1.17%
Theater, Konzerte, Musik	1.98%	0.51%	1.50%	6.03%
VHS	0.72%	0.07%	0.51%	0.53%
Sonstiges	2.23%	1.02%	1.84%	2.41%
EP 3 Gesamt	5.50%	2.01%	4.37%	10.14%
Sozialhilfe	0.03%	36.63%	11.92%	18.20%
Kindergärten u.ä.	7.42%	6.77%	7.21%	7.34%
Jugendhilfe (JWG)	2.65%	3.22%	2.84%	3.66%
Erziehungshilfen	2.91%	3.36%	3.06%	4.42%
Sonstiges	6.00%	5.01%	5.68%	5.81%
EP 4 Gesamt	19.02%	55.00%	30.71%	39.43%
Eigene Sportstätten	2.18%	0.05%	1.49%	1.28%
Badeanstalten	2.42%	0.02%	1.64%	1.63%
Parkanlagen	4.01%	0.07%	2.73%	3.57%
Sonstiges	1.18%	5.66%	2.63%	2.72%

Fortsetzung Tabelle 34A				
EP 5 Gesamt	9.79%	5.81%	8.49%	9.20%
Bauverwaltung	5.46%	2.78%	4.59%	4.03%
Stadtplanung, Bauordnung	2.94%	5.47%	3.76%	3.46%
Gemeindestraßen	9.17%	0.00%	6.19%	3.89%
Straßenbeleuchtung	2.58%	0.00%	1.74%	1.54%
Sonstiges	1.59%	3.24%	2.14%	2.07%
EP 6 Gesamt	21.75%	11.49%	18.42%	15.00%
Friedhöfe	0.73%	0.00%	0.50%	0.54%
Hilfsbetriebe	1.85%	0.05%	1.27%	0.25%
Wirtschafts-förderung	0.78%	0.70%	0.75%	0.66%
Sonstiges	0.71%	-1.40%	0.02%	-0.45%
EP 7 Gesamt	4.07%	-0.65%	2.54%	1.01%
Elektrizitäts-versorgung	-4.58%	-0.73%	-3.33%	-0.76%
Kombinierte Versorgungsuntern.	-3.50%	-0.12%	-2.40%	-3.61%
Sonstiges	-1.48%	3.46%	0.13%	-2.78%
EP 8 Gesamt	-9.56%	2.61%	-5.61%	-7.15%
Gesamt	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Quelle: Tabelle 33A; eigene Berechnungen.				

Tabelle 35A: Anteil der Investitionen (ZSB) an den Einzelplänen bzw. am Gesamthaushalt

	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995/96
EP 0	9,06%	8,86%	7,80%	8,14%	6,81%
EP 1	9,24%	8,92%	7,44%	8,76%	7,51%
EP 2	26,58%	15,69%	12,05%	17,01%	20,47%
EP 3	13,50%	13,74%	14,62%	10,45%	7,88%
EP 4	5,13%	3,57%	2,65%	3,98%	2,96%
EP 5	31,53%	22,75%	18,91%	16,04%	11,62%
EP 6	30,08%	23,96%	21,00%	18,75%	12,78%
EP 7	70,03%	73,29%	71,64%	84,57%	90,26%
EP 8	-334,01%	-119,09%	-68,52%	-47,95%	-68,80%
Gesamt	24,22%	19,15%	16,43%	17,14%	13,92%

Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

Tabelle 36A: Anteile der Einzelpläne an den gesamten Zuschußbedarfen des Vermögenshaushalts (alle Gemeinden/Gv.; NRW)

	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995/96
EP 0	4,53%	5,73%	5,81%	5,61%	5,68%
EP 1	1,65%	2,17%	2,00%	2,23%	2,20%
EP 2	20,94%	13,81%	10,33%	12,40%	18,09%
EP 3	2,70%	3,97%	5,37%	3,43%	2,96%
EP 4	5,65%	5,67%	5,75%	9,33%	9,85%
EP 5	13,37%	11,13%	9,51%	6,55%	4,93%
EP 6	21,27%	20,17%	20,62%	15,55%	11,55%
EP 7	18,52%	25,27%	27,39%	36,37%	31,02%
EP 8	11,37%	12,08%	13,21%	8,52%	13,74%
Gesamt	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Quelle: Tabelle 7.4 im Text; eigene Berechnungen.

Tabelle 37A: Anteile der Einzelpläne an den gesamten Zuschußbedarfen des Verwaltungshaushalts (alle Gemeinden/Gv.; NRW)					
	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995/96
EP 0	14,53%	13,97%	13,50%	13,10%	12,57%
EP 1	5,16%	5,26%	4,90%	4,80%	4,38%
EP 2	18,49%	17,57%	14,82%	12,51%	11,37%
EP 3	5,52%	5,90%	6,17%	6,09%	5,59%
EP 4	33,40%	36,26%	41,60%	46,55%	52,20%
EP 5	9,28%	8,96%	8,02%	7,09%	6,06%
EP 6	15,80%	15,16%	15,26%	13,93%	12,75%
EP 7	2,53%	2,18%	2,13%	1,37%	0,54%
EP 8	-4,72%	-5,26%	-6,39%	-5,44%	-5,45%
Gesamt	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Quelle: Tabelle 7.3 im Text; eigene Berechnungen.					

Tabelle 38A: Anteil der Ausgaben im pflichtigen Aufgabenbereich (VmH+VwH)					
Alle Gemeinden	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995
EP 1+2	23,40%	21,52%	18,50%	16,85%	16,85%
EP 4	26,68%	30,40%	35,71%	40,17%	47,39%
EP 6	17,13%	16,12%	16,14%	14,21%	13,11%
EP 7	6,40%	6,60%	6,28%	7,37%	5,15%
Gesamt	73,61%	74,65%	76,63%	78,60%	82,49%
Kreisfrei					
EP 1+2	23,73%	22,10%	19,12%	17,89%	17,92%
EP 4	22,80%	25,48%	31,07%	34,22%	42,06%
EP 6	17,44%	16,30%	16,06%	14,36%	13,35%
EP 7	5,50%	5,37%	5,56%	7,00%	5,02%
Gesamt	69,47%	69,24%	71,81%	73,47%	78,34%
Kreisangehörig					
EP 1+2	28,01%	26,34%	23,44%	21,69%	22,98%
EP 4	18,45%	19,80%	23,47%	26,60%	32,55%
EP 6	18,90%	18,58%	19,42%	17,88%	16,93%
EP 7	8,94%	9,68%	9,11%	10,67%	7,71%
Gesamt	74,30%	74,40%	75,44%	76,84%	80,16%
Landschaftsverbände					
EP 1+2	3,88%	3,61%	2,56%	2,36%	1,87%
EP 4	74,57%	81,24%	83,73%	87,63%	88,92%
EP 6	8,89%	7,30%	6,86%	4,75%	4,59%
EP 7	-0,01%	0,17%	0,07%	0,02%	0,00%
Gesamt	87,34%	92,33%	93,22%	94,76%	95,38%
Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.					

Tabelle 39A: Anteile der Zuschußbedarfe im VmH: "Freiwilliger Aufgabenbereich" nach Gemeindetypen (pro Einwohner)

Alle Gemeinden	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995
EP 3	2,70%	3,97%	5,37%	3,43%	3,53%
EP 5	13,37%	11,13%	9,51%	6,55%	6,29%
EP 8	11,37%	12,08%	13,21%	8,52%	-9,78%*
Gesamt	34,95%	34,36%	35,43%	25,04%	7,02%
Kreisfreie Städte					
EP 3	3,48%	6,04%	7,25%	4,28%	5,25%
EP 5	12,08%	10,62%	9,72%	6,25%	6,39%
EP 8	18,27%	21,69%	22,73%	19,40%	-9,63%
Gesamt	41,16%	44,51%	45,61%	34,92%	7,58%
Kreisangehöriger Raum					
EP 3	1,72%	1,93%	3,29%	2,26%	1,63%
EP 5	12,41%	11,07%	9,31%	6,43%	5,66%
EP 8	4,94%	5,06%	5,67%	1,30%	-9,89%
Gesamt	26,82%	25,44%	25,94%	16,76%	4,14%
Landschaftsverbände					
EP 3	6,10%	9,17%	10,31%	9,41%	11,74%
EP 5	38,99%	17,32%	9,82%	10,72%	11,97%
EP 8	14,23%	4,52%	8,08%	-5,38%	-9,49%
Gesamt	65,80%	45,78%	44,41%	32,66%	32,41%

EP-Anteile an den gesamten investiven Zuschußbedarfen der jeweiligen Ebene; Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

Tabelle 40A: Kreisfreie Städte: Durchschnittlicher ZSB pro Einwohner sowie Steigerungsraten (VwH in DM)							
	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995	Steigerung IV:I (A)	Steigerung IV:III
EP 0	107,13	137,34	165,09	211,44	227,09	97,36%	28,07%
EP 1	53,82	70,81	83,31	108,21	113,67	101,05%	29,89%
EP 2	145,05	178,45	186,08	200,50	198,43	38,23%	7,75%
EP 3	72,22	101,61	130,27	160,60	163,23	122,38%	23,29%
EP 4	225,71	312,16	465,21	645,54	818,67	186,00%	38,76%
EP 5	84,66	110,89	125,68	145,19	139,32	71,50%	15,52%
EP 6	133,06	167,18	205,24	239,13	239,22	79,71%	16,51%
EP 7	18,01	15,90	20,15	15,15	-10,29	-15,83%	-24,79%
EP 8	-36,88	-61,74	-103,92	-119,84	-115,47	224,90%	15,31%
Gesamt	802,78	1032,60	1277,12	1605,92	1773,88	100,04%	25,75%
Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.							

Tabelle 41A: Kreisangehörige Gemeinden: Durchschnittlicher ZSB im VwH sowie Steigerungsraten (DM pro Einwohner)							
	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995	Steigerung IV:I	Steigerung IV:III
EP 0	98,74	126,45	149,83	179,97	186,13	82,27%	20,12%
EP 1	26,45	36,27	42,68	52,39	53,69	98,05%	22,75%
EP 2	133,24	167,53	174,22	186,58	190,18	40,04%	7,10%
EP 3	15,99	25,28	34,35	46,03	46,49	187,92%	34,00%
EP 4	40,04	73,27	104,28	158,58	212,45	296,11%	52,08%
EP 5	49,19	66,80	74,86	82,07	77,30	66,85%	9,64%
EP 6	90,28	121,64	154,12	183,49	186,49	103,25%	19,05%
EP 7	21,70	27,01	34,02	33,34	28,26	53,62%	-2,00%
EP 8	-35,34	-53,76	-72,94	-82,56	-99,20	133,62%	13,19%
Gesamt	440,28	590,50	695,42	839,90	881,79	90,76%	20,78%
Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.							

Tabelle 42A: Kreise: Durchschnittlicher ZSB im VwH sowie Steigerungsraten (pro Einwohner in DM)

	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995	Steigerung IV:I	Steigerung IV:III
EP 0	25,20	32,53	38,26	47,56	49,89	88,72%	24,31%
EP 1	6,80	11,39	11,54	13,48	10,93	98,15%	16,73%
EP 2	19,88	28,61	31,99	35,16	36,41	76,86%	9,92%
EP 3	2,66	3,92	5,67	8,09	8,05	203,80%	42,78%
EP 4	111,35	132,65	180,98	234,92	283,94	110,96%	29,80%
EP 5	13,81	17,27	19,01	23,41	23,22	69,44%	23,16%
EP 6	21,41	28,75	38,05	46,23	45,19	115,96%	21,50%
EP 7	1,75	3,13	1,97	-2,61	-3,68	-249,20%	-232,7%
EP 8	-3,32	-0,28	0,90	9,90	12,08	-398,07%	999,66%
Gesamt	199,55	257,97	328,36	416,12	466,04	108,54%	26,73%

Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

Tabelle 43A: Landschaftsverbände: Durchschnittlicher ZSB pro Einwohner (VwH) und Steigerungsraten

	1975-1979 (I)	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995	Steigerung IV:I	Steigerung IV:III
EP 0	3,63	4,64	6,62	9,25	9,73	154,75%	39,80%
EP 1	0,00	0,00	0,05	0,12	0,13	0,00%	124,7%
EP 2	3,14	5,43	5,39	6,92	6,77	120,14%	28,32%
EP 3	2,54	3,68	4,98	6,92	7,50	172,33%	38,94%
EP 4	90,46	146,75	205,31	314,26	387,48	247,42%	53,07%
EP 5	3,71	2,71	1,93	1,94	2,21	-47,75%	0,07%
EP 6	8,97	9,24	10,83	10,79	13,57	20,31%	-0,38%
EP 7	-0,08	0,23	0,12	0,10	0,02	-230,4%	-9,86%
EP 8	-1,13	-0,66	-1,47	-2,50	-2,47	120,4%	70,00%
Gesamt	111,23	172,02	233,77	347,81	424,93	212,68%	48,78%

Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

Tabelle 44A: Kommunaler Gesamthaushalt: Anteil der ZSB im VwH und VmH (Einzelpläne 0-7)

	1975-1979	1980-1984 (II)	1985-1989 (III)	1990-1994 (IV)	1995
EP 0	12,01%	12,15%	11,86%	11,47%	11,18%
EP 1	4,28%	4,58%	4,28%	4,23%	3,99%
EP 2	18,93%	16,53%	13,65%	12,12%	11,95%
EP 3	4,80%	5,43%	5,85%	5,47%	5,01%
EP 4	26,46%	29,83%	34,62%	38,98%	44,82%
EP 5	10,19%	9,19%	8,01%	6,79%	5,79%
EP 6	16,99%	15,81%	15,64%	13,79%	12,40%
EP 7	6,35%	6,48%	6,09%	7,15%	4,87%
Gesamt	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

Tabelle 45A: Zuschußbedarfe und allgemeine Deckungsmittel in NRW (Mio. DM)

	ZSB	Steuern	Schlüssel-zuweisungen	Investitions-pauschale
1975-1979 (I)	18.569	11.602	4.526	*41
1980-1984 (II)	23.114	14.790	6.422	374
1985-1989 (III)	27.443	18.996	7.743	481
1990-1994 (IV)	37.182	24.144	9.610	721
1995	39.465	24.270	10.372	651
Steigerung IV:I	100,24%	108,10%	112,35%	-
Steigerung IV:III	35,48%	27,10%	24,12%	49,9%

*bis 1978 wurde keine Investitionspauschale gewährt. Quelle: LDS Düsseldorf; eigene Berechnungen.

LITERATURVERZEICHNIS

Ahlheim, M./Schneider, J., 1996, Altruismus und die Bewertung öffentlicher Güter, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, Heft 5, Bd. 215, S. 598-611

Albers, W., 1961, Finanzausgleich III, in: HdSW, Bd. 3

Albers, W., 1990, Grundsätze der Aufgabenverteilung, in: Kitterer, W., Hrsg., a.a.O.

Andel, N., 1990, Finanzwissenschaft, 2. völlig überarbeitete Auflage, Tübingen

Andrä, R., 1980, Kann der verstärkte Einsatz von Kostenrechnungen in der öffentlichen Verwaltung eine Hilfe bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sein?, in: Der Gemeindehaushalt, 81. Jg., Heft 12, S. 284-286

Arbeitskreis Finanzen im Kommunalverband Ruhrgebiet, 1991, Gemeindefinanzen im Ruhrgebiet, Essen

Arnold, V./ Geseke, O.-E., Hrsg., 1988, Öffentliche Finanzwirtschaft, München

Articus, S., 1998, Städtische Ausgaben- und Finanzhoheit bedroht, in: Deutscher Städtetag, 51. Jg., Nr. 3, S. 141-142

Becker-Birk, H.-H., 1995, Gesetzgebung und kommunale Finanzverantwortung, in: Eildienst, herausgegeben vom Deutschen Landkreistag, Nr. 21, S. 385-389

Beland, U., 1998, Eine eigene Einkommensteuer für die Gemeinden und das Problem des Wanderungswettbewerbs, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 37. Jahrgang, Heft I, S. 104-122

Bennett, R.J., 1980, The Geography of Public Finance. Welfare under Fiscal Federalism and Local Government Finance, London, New York

Benz, A./ Scharpf, F. W./ Zintl, R., 1992, Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt, New York

Benz, A., 1992, Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen, in: Benz, A./ Scharpf, F. W./ Zintl, R., a.a.O.

Bernhardt, H./ Schünemann, H./ Schwingeler, R., 1991, Kommunales Haushaltsrecht NW, 7. Auflage, Witten

Biehl, D., 1979, Dezentralisierung als Chance für größere Effizienz und mehr soziale Gerechtigkeit, in: Dezentralisierung des politischen Handelns (II), Institut für Kommunalwissenschaften, Forschungsbericht 4, Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin

Biehl, D., 1983, Die Entwicklung der Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten. a) Bundesrepublik Deutschland, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 4, Tübingen

Biehl, D., 1996a, Anmerkungen zu den künftigen Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern - einige Thesen, in: Pommerehne, W., Ress. G., Hrsg., a.a.O.

Biehl, D., 1996b, Zum Problem der Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung am Beispiel der Sozialhilfe, in: Junkernheinrich, M./Klemmer, P., Hrsg., a.a.O.

Blank, Th., 1984, Steigende Soziallasten - Ende der kommunalen Selbstverwaltung?, in: Der Gemeindehaushalt, Vol. 85, Nr. 4, S. 81-83

Blankart, Ch. B., 1994, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. völlig überarbeitete Auflage, München

Boadway, R., Hobson, P., 1993, Intergovernmental fiscal relations in Canada, Canadian Tax Papers Nr. 96, Canadian Tax Foundation

Bohley, P., 1980, Gebühren und Beiträge, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, Tübingen

Bohley, P., 1995, Der kommunale Finanzausgleich in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung, in: Oberhauser, A., Hrsg., Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit III, Ausbau der Infrastruktur und kommunaler Finanzausgleich, Berlin

Bötticher-Meyners, 1990, Die Sozialhilfekostenbelastung kommunaler Haushalte in ausgewählten Bundesländern, in: Kitterer, W., Hrsg., a.a.O.

Breton, A., 1989, The growth of competitive governments, in: Canadian Journal of Economics, Vol. 22, Nr. 4, S. 717-750

Breton, A./ Fraschini, A., 1992, Free-Riding and Intergovernmental Grants, in: Kyklos, Vol. 45, Facs. 3, S. 347-360

Brümmerhoff, D., 1992, Finanzwissenschaft, 6., durchgesehene Auflage, München, Wien

Buchanan, J./ Tullock, G., 1962, The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy, 4. Printing, 1971, University of Michigan

Bundesbank, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Nr. 11/83, 4/1989, 3/97, 8/97, Frankfurt

Bundesministerium der Finanzen, Hrsg., Finanzberichte, zitiert als: Finanzberichte, 1991, 1993, 1994, 1995, 1997, Bonn

Bundesministerium der Finanzen, Hrsg., 1982, Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Länder und Gemeinden, Bonn

Bundesministerium der Finanzen, Hrsg., 1996, Die Finanzverteilung in der BRD, Bonn

Bundesministerium der Finanzen, Hrsg.,1994, Der Bundeshaushalt - Unser Geld, Bonn

Bundesministerium der Finanzen, Hrsg., 1998, Symmetrische Finanzpolitik 2010, Bonn

Caesar, R./Kops, M., 1983, Abbau des Dotationswesens zwischen Ländern und Gemeinden? Eine Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Vol. 22, Nr. 1, S. 50-72

Deubel, I., 1982, Mehr Gerechtigkeit im Finanzausgleich? Der Entwurf des GFG 1983 des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt, Vol. 83, Heft 9, S. 205-210

Deubel, I., 1984, Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, Köln

Deutscher Bundestag, Strukturfragen der finanziellen Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung. Eine Dokumentation zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 24. Juni 1996, in: Der Städtetag, Jg. 49, Heft 8, S. 517-526

Deutscher Städtetag, 1994, Forderungen des Deutschen Städtetages zur Änderung des Grundgesetzes, in: Der Städtetag, Jg. 47, Nr. 6, S. 422-424

Deutsches Institut für Urbanistik, 1998, Kurzauswertung zur zweiten Umfrage zum Stand der Einführung der Budgetierung in Stadtverwaltungen, Bearbeiterin: B. Frischmuth, Berlin

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1995, Bearbeiter: V. Meinhardt, u.a., Transferleistungen in die neuen Bundesländer und deren wirtschaftliche Konsequenzen, Sonderheft Nr. 154, Berlin

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenberichte Nr. 26/94; 34/97; 36/97; 7/98; zitiert als: DIW; Berlin

Dickertmann, D./ Gelbhaar, S., 1996a, Finanzverfassung und Finanzausgleich - Ökonomische Grundfragen und methodische Konzepte, in: Das Wirtschaftsstudium, Heft 4, S. 385-402

Dickertmann, D./ Gelbhaar, S., 1996b, Finanzverfassung und Finanzausgleich - Darstellung und Kritik des Finanzausgleichs in Deutschland, in: Das Wirtschaftsstudium, Heft 5, S. 486-497

Dieckmann, J., 1995, Müssen die Umlandgemeinden einen finanziellen Beitrag zum Erhalt der großen Städte leisten?, in: Der Gemeindehaushalt, Vol. 96, Nr. 11, S. 241-242

Dieckmann, J./ Heinrichs, F. W., Hrsg., 1996, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Köln

Dorn, H., 1992, Kommunales Abgabenrecht, Berlin

Dreißig, W., 1978, Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 96/I, Berlin

Edling, H., 1984, Zentralistische Verflechtungstendenzen im Föderalismus, Frankfurt u.a.

Ehrlicher, W., 1980, Finanzausgleich III: Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2, Stuttgart, Tübingen, Göttingen

Ehrlicher, W., 1981, Finanzwirtschaft, öffentliche II: Die Finanzen der Bundesrepublik Deutschland, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 3, Stuttgart, Tübingen, Göttingen

Eichhorn, P., 1997, Innovative Konzepte für Prüfung und Organisation von Rechnungshöfen, in: Haushaltsreform und Finanzkontrolle, Baden-Baden

Eichhorn, P./Bräuning, D., 1997, Kosteninformationen zur Steuerung öffentlicher Verwaltungen, in: Kostenrechnung. Stand und Perspektiven, Wiesbaden

Ellwein, Th., 1997, Perspektiven der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Vol. 36, Nr. 1, S. 1-20

Eschenbach, J., 1998, Auswirkungen der Entscheidung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs zum kommunalen Finanzausgleich vom 25.11.1997, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 48. Jg., Nr. 3, S. 50-57

Essig, H., 1984, Zur Abgrenzung und Aussagefähigkeit finanzstatistischer Kennzahlen, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 9, S. 798-809

Fecher, H., 1977, Ausgaben: Öffentliche, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 1, Stuttgart, Tübingen, Göttingen

Fischer, H., 1988, Finanzzuweisungen. Theoretische Grundlegung und praktische Ausgestaltung im bundesstaatlichen Finanzausgleich Australiens und der Bundesrepublik Deutschland, Berlin

Fischer, H., 1990, Sozialhilfe und Bund-Länder-Finanzausgleich, in: Kitterer, a.a.O.

Fischer-Menshausen, H., 1978, Unbestimmte Rechtsbegriffe der bundesdeutschen Finanzverfassung, in: W. Dreißig, a.a.O.

Fischer-Menshausen, H., 1980, Finanzausgleich II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2, Stuttgart, Tübingen, Göttingen

Forderungen des Deutschen Städtetages zur Änderung des Grundgesetzes, 1994, in: Der Städtetag, Jg. 47, Nr. 6, S. 422-424, zitiert als: Forderungen

Förster, W., 1996, Einfluß der Haushaltslagen der Länder auf die Finanzsituation ihrer Gemeinden, in: Lang, E./Brunton, W./Ebert,W., Kommunen vor neuen Herausforderungen, Berlin

Franke, S., 1996, (Ir)Rationale Politik?, Grundzüge und politische Anwendung der Ökonomischen Theorie der Politik, Marburg

Frey, B./Kirchgässner, 1994, Demokratische Wirtschaftspolitik, 2., völlig neubearbeitete Auflage, München

Frey, D., 1982, Die Finanzverfassung des Grundgesetzes, Bundesministerium der Finanzen, Hrsg., a.a.O

Friedrich-Ebert-Stiftung, 1994, Wege zur Reform der Kommunalverwaltung, Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse, Nr. 74, Tagungsbericht, Bonn

Friedrich-Ebert-Stiftung, 1998, „Schlanker Staat" – der Worte sind genug gewechselt. Zur Modernisierung der Bundesverwaltung, Bearbeiter: M. Bürsch, FES-Analyse, Bonn

Fromme, J.-K., 1997, Gewerbesteuerreform und Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer, in: Der Gemeindehaushalt, Vol. 98, Heft 11, S. 241-244

Gawel, E., 1995, Ökologisierung kommunaler Entgeltabgaben, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, Vol. 6, S. 45-82

Geske, O.-E., 1998, Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 78, Nr. 9, S. 556-564

Gläser, M., 1981, Die staatlichen Finanzzuweisungen an die Gemeinden, Thun, Frankfurt/Main

Gräf, H., 1970, Gewerbesteuerumlage und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, in: Der Gemeindehaushalt, Vol. 71, Heft 1, S. 1-5

Gräf, H., 1985, Investitionszuweisungen zwischen Schlüssel- und Zweckzuweisungen, in: Veröffentlichungen, a.a.O.

Grawert, R., 1989, Die Kommunen im Länderfinanzausgleich, Berlin

Gröning, E./Thielen, H., 1996, Städte auf dem Reformweg, in: Der Städtetag, Jg. 49, Heft 9, S. 596-600

Grossekettler, H., 1987, Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich. Eine ordnungspolitische Analyse der Entstehung von Finanzausgleichsbedarfen und der Möglichkeiten ihrer Quantifizierung, in: Finanzarchiv, N.F. Band 45, S. 393-440

Grossekettler, H., 1993, Ökonomische Maßstäbe für den Bund-Länder-Finanzausgleich, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, Vol. 4, S. 91-109

Grossekettler, H., 1994, Die deutsche Finanzverfassung nach der Finanzausgleichsreform, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschaft und Gesellschaftspolitik, 39. Jahr, Tübingen

Gunlicks, A., 1986, Local Government in the German Federal System, Durham

Hafner, W., 1989, Kann die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde mit Kennzahlen beurteilt werden?, in: Der Gemeindehaushalt, Vol. 90, Heft 12, S. 265-271

Haller, H., 1980, Öffentlicher Haushalt II: Theorie, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band 5, Stuttgart, Tübingen, Göttingen

Hamacher, C./Stein, F., 1998, Kommunen zehren von der Substanz, in: Städte- und Gemeinderat NRW, 52. Jg., Nr. 4, S. 86-88

Hamilton, B.W., 1983, The Flypaper Effect and other Anomalies, in: Journal of Public Economics, Vol. 22, S. 347-361

Hansmeyer, K.-H., 1989, Finanzwissenschaft und Kommunalwissenschaft: Eine Bestandsaufnahme an ausgewählten Beispielen, in: J.J. Hesse, Hrsg., Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden

Hansmeyer, K-.H./Kops, M., 1984, Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 29. Jahr, Tübingen

Hansmeyer, K.-H./ Kops, M., 1985a, in: Hoppe, W., Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Köln

Hansmeyer, K.-H./ Kops, M., 1985b, Die Popitz´sche Hauptansatzstaffel, in: Veröffentlichungen, a.a.O.

Hansmeyer, K.-H./ Zimmermann, H., 1993, Möglichkeiten der Einführung eines Hebesatzrechts beim gemeindlichen Einkommensteueranteil, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 32. Jg., Heft 2, S. 221-244

Hanswillemenke, M./ Rahmann, B., 1997, Zwischen Reformen und Verantwortung für Vollbeschäftigung. Die Finanz- und Haushaltspolitik der sozial-liberalen Koalition von 1969 bis 1982, Frankfurt/Main u.a.

Happe, B., 1984, Vorschläge der kommunalen Spitzenverbände zu Strukturproblemen in der Sozialhilfe, in: Der Gemeindehaushalt, Vol. 85, Nr. 2, S. 29-33

Hardt, U., 1988, Kommunale Finanzkraft, Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich, Diss., Frankfurt/Main u.a.

Hardt, U., 1990, Strukturelle Probleme der Kommunalfinanzen in den 80er Jahren. Die Haushaltssituation der niedersächsischen Gemeinden im regionalen und überregionalen Vergleich, Forschungsberichte des NIW, Nr. 14, Hannover

Hardt, U., 1992, Finanzausgleich und öffentliche Haushalte in Niedersachsen, in: Hardt, U./ Ertl, R., a.a.O.

Hardt, U., et. al., 1995, Veränderungen in der Finanzstruktur der Landkreise. Dargestellt am Beispiel der Landkreise Grafschaft Bentheim, Schaumburg, Uelzen und Wesermarsch, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover

Hardt, U., et. al., 1996, Konsequenzen der Bundes- und Landesgesetzgebung für die Veränderung kommunaler Haushaltsstrukturen in Schleswig-Holstein seit 1980, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover

Hardt, U., Ertl, R., Hrsg., 1992, Länderfinanzausgleich und Kommunalfinanzen, NIW Vortragsreihe, Band 7, Hannover

Haverkamp, F., 1982a, Die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Gemeinden und Gemeindeverbände, Bundesministerium der Finanzen, Hrsg., a.a.O

Haverkamp, F., 1982b, Die Gemeindefinanzreform, Bundesministerium der Finanzen, Hrsg., a.a.O

Heinrichs, F. W., 1997, Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer - Ausgleich mit vielen Risiken, in: Städte- und Gemeinderat, 51. Jg., Nr. 10, S. 267-270

Heinrichs, F.W./ Schwabedissen; A., 1995, Der kommunale Finanzausgleich in NRW. Kritische Bewertung des ifo-Gutachtens, in: Städte- und Gemeinderat, 49. Jg., Nr. 12, S. 443-450

Held, F.W./ Schäfer, P., 1994, Abbau kommunaler Standards. Bericht über Konzept und Ergebnisse eines Projektes in Nordrhein-Westfalen, in: Der Städtetag, Jg. 97, Nr. 5, S. 326-332

Henke, H.-D., 1983, Neuordnung des Finanzausgleichs im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Giersch, H., Hrsg., Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, Stuttgart

Henke, H.-D., 1995, Möglichkeiten zur Stärkung der Länderautonomie, in: Der Präsident des niedersächsischen Landtags, Hrsg., Symposium am 19. Juni 1995, Hannover

Henneke, H.-G., 1995, Probleme des kommunalen Finanzausgleichs, in: Ipsen, J., Hrsg., a.a.O.

Henneke, H.-G., 1994a, Kreisrecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, herausgegeben vom Deutschen Landkreistag, Stuttgart u.a.

Henneke, H.-G., 1994b, Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, Wiesbaden

Henneke, H.-G., 1994c, Kommunale Finanzstrukturreform, in: Der Gemeindehaushalt, Vol. 95, Nr. 5, S. 107-114

Henneke, H.-G., 1996a, Finanzierungsverantwortung im Bundesstaat, in: Die öffentliche Verwaltung, 49. Jg., Nr. 17, S. 713-723

Henneke, H.-G., 1996b, Die Steuerung der kommunalen Aufgabenerfüllung durch Finanz- und Haushaltsrecht, Bericht über das Professorengespräch des Deutschen Landkreistages am 7./8. März 1996 im Landreis Northeim, in : Deutsches Verwaltungsblatt, III. Jahrgang, Nr. 14, S. 791-799

Henneke, H.-G., 1996c, Struktur der Aufgaben- und Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen am Beispiel Sachsens, in:Der Gemeindehaushalt, Vol. 97., Nr. 4, S. 73-80

Heun, W., 1996, Die Zusammenführung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden als Aufgabe einer Reform der Finanzverfassung - Probleme und Risiken, in: Deutsches Verwaltungsblatt, III. Jahrgang, Nr. 18, S. 1020-1027

Hirota, S., 1985, Die "originäre" Ermittlung des Finanzbedarfs am Beispiel des japanischen Finanzausgleichs, in: Veröffentlichungen, a.a.O.

Hoffmann, E., 1986, Die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Gemeinden anhand ausgewählter Kennzahlen, in: Der Gemeindehaushalt, 87. Jg., Nr. 11, S. 245-248

Homburg, S., 1994, Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F. Band 51, S. 312-330

Homburg, S., 1996, Eine Kommunale Unternehmensteuer für Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, 76. Jg., Heft VII, S. 336-339 und Heft IX, S. 491-496

Hotz, D, 1987, Zweckzuweisungen und kommunales Investitionsverhalten. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn

Ifo, 1986, Berücksichtigung der zentralen Orte im kommunalen Finanzausgleich Bayerns, Bearbeiter: Leibfritz, W./ Thanner, B., ifo Studien zur Finanzpolitik 38, München

Ifo, 1995, Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, Bearbeiter: Parsche, R., Steinherr, M., ifo-Studien zur Finanzpolitik Nr. 59, München

Ifo, 1997, Das Schlüsselzuweisungssystem im Kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen, Bearbeiter: Steinherr, M., u.a., ifo Studien zur Finanzpolitik Nr. 63, München

Ifo, 1998, Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Rheinland-Pfalz, Bearbeiter: Steinherr, M., Parsche, R., ifo Studien zur Finanzpolitik Nr. 66, München

Inmann, R.P., 1988, Federal Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New Federalist Order, in: Rosen, H., a.a.O.

Innenminister des Landes NRW, Hrsg., 1987, Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Innenministerium des Landes NRW, Hrsg., 1997a, NRW und seine Kommunen, Düsseldorf

Innenministerium des Landes NRW, 1997b, Gemeindefinanzierungsgesetz NRW 1996, Düsseldorf

Institut Finanzen und Steuern, 1982, Die Finanzen der Flächenländer 1970-1980, Bearbeiter: W. Patzig, Bonn

Institut Finanzen und Steuern, 1989, Die Entwicklung der Gemeindefinanzen in den 80er Jahren, Bearbeiter: H.-L. Dornbusch, Bonn

Institut Finanzen und Steuern, 1991, Die Entwicklung der Haushalte der Flächenländer (Ist-Ergebnisse) in den Jahren 1984-1990, Bearbeiter: W. Patzig, Bonn

Institut Finanzen und Steuern, 1992, Strukturprobleme des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, Bearbeiter: C. Esser, Bonn

Institut Finanzen und Steuern, 1995, Die Entwicklung der Haushalte der Flächenländer, Ist-Ergebnisse bis 1993, Bearbeiter: W. Patzig, Bonn

Ipsen, J., Hrsg., 1995, Kommunale Aufgabenerfüllung im Zeichen der Finanzkrise, Baden-Baden

Jones, P. R. / Cullis, J.G., 1994, Bureaucracy and Intergovernmental Grants: A Comment, in: Kyklos, Vol. 47, Fasc. 3, S. 437-448

Jüngel, E., 1994, Steuerungs- und Informationspotential des kommunalen Haushalts, Diss., Hamburg

Junkernheinrich, M., 1986, Die „originäre“ Bedarfsermittlung des Ausgabenbedarfs am Beispiel eines Arbeitslosenansatzes, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 36. Jg., Nr. 10, S. 222-228

Junkernheinrich, M., 1991a, Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse, Diss., Berlin

Junkernheinrich, M., 1991b, Reform des Gemeindesteuersystems. Analyseergebnisse, Berlin

Junkernheinrich, M., 1992a, Bedarfsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich, in: Städte- und Gemeinderat, 46. Jg., Nr. 11, S. 328-336

Junkernheinrich, M., 1992b, Ortsgröße, kommunale Sonderbedarfe und Schlüsselzuweisungssystem, in: Städte- und Gemeinderat, 46. Jg., Nr. 9, S. 1237-1260

Junkernheinrich, M., 1992c, Reform des Gemeindefinanzsystems. Zur Position des Sachverständigenrats, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Vol. 31, Nr. 2, S. 220-236

Junkernheinrich, M., 1993, Gemeindefinanzen West. Systemmängel und Reformbedarf, in: Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 41, Bonn

Junkernheinrich, M., G. Micosatt, 1997, Neuordnung des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen, Bochum

Junkernheinrich, M./Klemmer, R., Hrsg., 1996, Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 3, Berlin

Kampmann, B./Löhr, U., 1997, Standardabbau in der gemeindlichen Unfallversicherung tut not, in: Der Städtetag, Jg. 50, Heft 4, S. 248-254

Karrenberg, H., 1995, Die aktuelle Finanzlage der Kommunen in den alten und den neuen Ländern, in: Der Gemeindehaushalt, Vol. 96, Heft 3, S. 49-55

Karrenberg, H., 1997, Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 47. Jg., Heft 11, S. 241-247

Karrenberg, H., 1998, Die Finanzlage der Kommunen in den alten Ländern 1997 und 1998, in: Der Gemeindehaushalt, Vol. 99, Heft 3, S. 49-56

Karrenberg, H./Münstermann, E., Gemeindefinanzberichte, in: Der Städtetag, verschiedene Jahrgänge

Kenyon, D. A./ J. Kincaid, 1996, Fiscal Federalism in the United States: the Reluctance to Equalize Jurisdictions, in: Pommerehne, W.W./ Ress, G., a.a.O.

Kilper, H./ Lhotta, R., 1996, Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen

Kirchhof, F., 1997, Das Haushaltsrecht als Steuerungsressource, in: Die öffentliche Verwaltung, 50. Jahrgang, Heft 18, S. 749-757

Kirchhoff, U., 1996, Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs, Diss., Frankfurt/Main

Kirsch, G., 1974, Ökonomische Theorie der Politik, Tübingen

Kirsch, G., Hrsg., 1977, Föderalismus, Stuttgart, New York

Kirsch, G., 1978, Föderalismus - Die Wahl zwischen intrakollektiver Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung, in: W. Dreißig, a.a.O.

Kirsch, G., 1984, Fiscal Federalism, in: WIST, Vol. 13, Heft 3, S. 118-224

Kirsch, G., 1987, Über zentrifugale und zentripetale Kräfte im Föderalismus, in: Schmidt, K., Hrsg., Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Band 106, Berlin

Kirsch, 1993, Neue Politische Ökonomie, 3., überarbeitete und erweiterte Auflage, Düsseldorf

Kitchen, H. M., 1984, Local Government Finance in Canada, Canadian Tax Foundation

Kitterer, W., Hrsg., 1990, Sozialhilfe und Finanzausgleich, Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts, Band 11, Heidelberg

Klein, F., 1976, Perspektiven der finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, in: Der Gemeindehaushalt, Vol. 77, Heft 6, S. 169-176

Klein, G., 1970, Der kommunale Finanzausgleich 1970 in Nordrhein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt, Vol. 71, Heft 4, S. 73-79

Klein, G., 1972, Finanzsituation der Kreise und künftige Gestaltung des Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt, Vol. 73, Heft 1, S. 80-83

Klemm, Peter, 1986, Öffentlicher Haushalt und Verwaltungspraxis: zur aktuellen Situation, in: Mäding, H., Hrsg., Haushaltsplanung - Haushaltsvollzug - Haushaltskontrolle, Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Nr. 109, XI. Konstanzer Verwaltungsseminar

Koch, W., 1981, Finanzwissenschaft I, Geschichte, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 3, Stuttgart, Tübingen, Göttingen

Kommission für die Finanzreform, 1966, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Stuttgart, Köln, Berlin, Mainz

Kommunale Gemeinschaftsstelle, 1995a, Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage, Bericht Nr. 1, zitiert als: KGSt

Kommunale Gemeinschaftsstelle, 1995b, Das Neue Steuerungsmodell. Erste Zwischenbilanz, Bericht Nr. 10, zitiert als: KGSt

Kommunale Gemeinschaftsstelle, 1996, Kommunen und Wettbewerb – Erste Überlegungen und Empfehlungen, Bericht Nr. 10, zitiert als: KGSt

Kops, M., 1983, Die regionalen Verteilungswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs. Mit einer empirischen Analyse des nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleichs des Jahres 1975, Frankfurt/Main

Kuhn, Th., 1991a, Zur theoretischen Fundierung des kommunalen Finanzbedarfs in Zuweisungssystemen, in: Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, Nr. 56, Augsburg

Kuhn, Th., 1991b, Der kommunale Finanzausgleich - Vorbild für die neuen Bundesländer?, in: Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, Nr. 57, Augsburg

Kuhn, Th., 1993, Der kommunale Finanzbedarf in Zuweisungssystemen, in: ZWS, Vol. 143, 1993, S. 425-445

Kuhn, Th., 1995, Theorie des kommunalen Finanzausgleichs. Allokative und distributive Aspekte, Heidelberg

Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik, Zuschußbedarfe der kommunalen Haushalte, unveröffentlichte Daten, Diskettenlieferung

Landesregierung NRW, 1996, Landesentwicklungsbericht Nordrhein-Westfalen, Heft 54, Düsseldorf

Leitartikel, 1983, Städte zum Solidarpakt, in: Der Städtetag, Jg. 36, Nr. 4, S. 259

Leschke, M., 1996, Das Greshamsche Gesetz in der Politik, in: WIST, Heft 4

Littmann, K., 1983, Die öffentliche Finanzwirtschaft einiger ausgewählter Länder. Bundesrepublik Deutschland, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 4, Tübingen

Littmann, K., 1991, Über einige Untiefen der Finanzverfassung, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, Vol. 2, S. 31-44

Littmann, K., 1997, Ärgernisse der Kommunalfinanzen, in: Rose, M., Standpunkte zur aktuellen Steuerreform, Heidelberg

Mäding, H., 1996, Bedingungen einer erfolgreichen Konsolidierungspolitik der Kommunen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 35. Jg., Heft 1, S. 81-97

Marcus, P., 1987, Das kommunale Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland, Darmstadt

Massat, D., 1984, Die ökonomische Problematik von Zuweisungen an Kommunen, Frankfurt/Main

Maus, R., 1995, Aufgabenverantwortung und Finanzierungsverantwortung der kommunalen Gebietskörperschaften, in: Ipsen, J., a.a.O.

Mecking, Chr., 1995, Die Regionalebene in Deutschland: Begriff - Institutioneller Bestand - Perspektiven, Diss., Stuttgart u.a.

Mentrup, H., 1982, Die Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden, in: Bundesministerium der Finanzen, Hrsg., a.a.O.

Metz, H.-G., 1979, Der Ausgleich von Finanzkraft- und Bedarfsunterschieden im föderalistischen Staat, Frankfurt/Main

Metz, H.-G., 1982a, Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik seit 1970, in: Bundesministerium der Finanzen, Hrsg., a.a.O.

Metz, H.-G., 1982b, Zu den bisherigen Ansätzen gemeinsamer Aufgabenplanung von Bund und Ländern, in: Bundesministerium der Finanzen, Hrsg., a.a.O.

Michaelis, E., 1998, Kommunalfinanzen 1998, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 4, S. 426-427

Micosatt, G., 1990, Raumwirksamkeit einer Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Bochum

Mielke, B., 1985, Interkommunale Ausgabenunterschiede und Strukturmerkmale von Gemeinden am Beispiel Nordrhein-Westfalens, in: Veröffentlichungen, a.a.O.

Miera, S., 1994, Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung. Eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden, Frankfurt/Main

Milbradt, G., 1990, Die kommunalen Sozialhilfeausgaben - Das Für und Wider verschiedener Finanzausgleichskonzepte aus kommunaler Sicht, in: Kitterer, W., Hrsg., a.a.O.

Müller-Overheu, Th., 1994, Der bundesstaatliche Finanzausgleich im Rahmen der deutschen Einheit, Frankfurt/Main u.a.

Münch, U., 1997, Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat, Opladen

Münstermann, E., 1985, Möglichkeiten und Grenzen einer Kommunalisierung von Zweckzuweisungen, in: Veröffentlichungen, a.a.O.

Münstermann, E., 1986, Aktuelle Entwicklungstendenzen und Strukturprobleme des Finanzausgleichs, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 37. Jg., Heft 5, S. 103-107

Münstermann, E., 1990, Der Fonds „Deutsche Einheit" und die Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich – am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt, Vol. 91, Heft 7, S. 145-149

Münstermann, E., 1995, KFA vor dem Kadi, in: Der Städtetag, Jg. 48, Nr. 1, S. 2-8

Münstermann, E. 1997, Restriktionen und Reformen des kommunalen Finanzausgleichs 1996/97 – Zur aktuellen Finanzausgleichspolitik in den westdeutschen Ländern, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 47. Jg., Heft 4, Heft 5, S. 104-108, Heft 6, S. 125-132

Musgrave, R.A., 1961, Approaches to Fiscal Theory of Political Federalism, in: Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, Princeton

Musgrave, R.A./ Musgrave, P.B., 1984, Public Finance in Theory and Practice, fourth edition, New York u.a.

Musgrave, R. A./Musgrave, P. B./Kullmer, L. 1992, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 3, 6., völlig überarbeitete Auflage, Tübingen

Musgrave, R. A./Musgrave, P.B./ L. Kullmer, 1994, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, 6., aktualisierte Auflage, Tübingen

Mutius, A. von/ Henneke, H.-G., 1984, Grenzen der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit bei der Festsetzung von Schlüsselzuweisungen, in: Der Gemeindehaushalt, Vol. 85, Nr. 7, S. 149-155

Mutius, von A., 1988, Öffentliche Verwaltung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 9, Stuttgart, Tübingen, Göttingen

Napp, H.-G., 1993, Gemeindefinanzreform - Dauerthema ohne Lösungsperspektive?, Arbeitspapier des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften, Nr. 35, Universität-Gesamthochschule Paderborn

Napp, H.-G., 1994, Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft, Diss., Frankfurt/Main u.a.

Neumark, F., 1978, Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: Dreißig, W., a.a.O.

Nordrhein-westfälischer Städte- und Gemeindebund, 1998, Forderungen des NW StGB an die neue Landesregierung und den Landtag NRW, in: Städte- und Gemeinderat, 52. Jg., Nr. 7, S. 180-183

Nowotny, E., 1991, Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin u.a.

o.V., 1985, "Stichwort" Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs vom 19.7.85 - 22/83, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 100. Jg., Heft 23, S. 1306-1309

o.V., 1989, Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 16.12.88 - 9/87, Art. 78f LV NW, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 104. Jg., Heft 3, S. 151-155

Oates, W.E., 1977, Ein ökonomischer Ansatz zum Föderalismusproblem, in: Kirsch, Hrsg., a.a.O.

Oates, W. E., 1991, Studies in Fiscal Federalism, Essays originally published February 1968 - June 1989, Worcester

Paddison, R./ Bailey, S., eds., 1988, Local Government Finance, International Perspective, London, New York

Pagenkopf, H., 1981, Der Finanzausgleich im Bundesstaat - Theorie und Praxis, Stuttgart, u.a.

Peffekoven, R., 1980, Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band 2, Stuttgart, Tübingen, Göttingen

Peffekoven, R., 1987, Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F. Band 45, S. 181-228

Peffekoven, R., 1992, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 72, Heft VII, S. 349-354

Peffekoven, R., 1998, Reform des Länderfinanzausgleichs tut not, in: Wirtschaftsdienst, Zeitgespräche, Jg. 78, Nr. II, S. 80-83

Petersen, H.-G., 1988, Finanzwissenschaft II, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz

Petri, W., 1977, Die staatlichen Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzsystem. Dargestellt am Beispiel des Landes Niedersachsen, Berlin

Pohlan, J., 1997, Finanzen der Städte: Eine Analyse der mittelfristigen Entwicklungsunterschiede, Forum öffentliche Finanzen, Bd. 4, Diss., Berlin

Pohmer, D., Hrsg., 1980, Probleme des Finanzausgleichs II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF 96, Berlin

Pohmer, D., 1981, Finanzwissenschaft III: Politik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 3, Stuttgart, Tübingen, Göttingen

Pommerehne, W.W., 1990, Empirical relevance of comparative institutional analysis, in: European Economic Review, Vol. 34, S. 458-469

Pommerehne, W. W./Römer, A. U., 1992, Ansätze zur Erfassung der Präferenzen für öffentliche Güter, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 43, S. 171-210

Pommerehne, W.W./ Ress, G., Hrsg., 1996, Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, Baden-Baden

Popitz, J., 1932, Der zukünftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin

Postlep, R.-D., 1991, Grundfragen bei der Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs, in: Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, Berlin

Postlep, R.-D., 1992, Änderungen der Finanzbeziehungen zwischen Bundes-, Länder- und Gemeindeebene und ihre Auswirkungen auf Regionen und Kommunen, in: Hardt, U., R. Ertl, a.a.O.

Postlep, R.-D. 1993, Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik, Ein Beitrag zur ökonomischen Föderalismustheorie, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und Wirtschaft, Bd. 136, Habil. 1990, Baden-Baden

Puls, H., 1980, Landesentwicklungsplanung und Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, Diss., Dortmund

Rahmann, B., 1982, Gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland 1960-1981, Erscheinungsformen und Probleme staatlicher Aktivität, in: Rahmann, B./Welsch, J., Hrsg., Wohlfahrtsstaat im Defizit, Köln

Rahmann, B., 1989, Reform der Gewerbesteuern und Gemeindefinanzen, herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Rahmann, B./Roloff, O., Hrsg., 1987, Beschäftigungspolitik zwischen Abgabenwiderstand und Ausgabenwachstum, Regensburg

Rahmann, B./Steinborn, U./Vornholz, G., 1994, Empirische Analyse der Autonomie lokaler Finanzwirtschaften in der Europäischen Gemeinschaft, Finanzwissenschaftliche Schriften Bd. 64, Frankfurt/Main u.a.

Recker, E.,1998, Pflegeversicherung: Warmer Regen oder kalte Dusche für die kommunalen Kassen?, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 48. Jg., Nr. 1, S. 1-5

Recktenwald, H. C., 1983, Finanzföderalismus. Eine empirische Analyse im internationalen Vergleich, in: Die Verwaltung, Vol. 16, Nr. 1, S. 1-15

Recktenwald, H.C., Finanzwirtschaft, öffentliche I: Allgemeines, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 3, Stuttgart, Tübingen, Göttingen

Rehm, H., 1991, Sozialstaatsüberwälzung - Dauerlast der Kommunalfinanzen? in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 30. Jg., Nr. 2, S. 213-241

Reidenbach, M., 1983, Stadt und Umland im Finanzausgleich, Eine empirische Untersuchung am Beispiel der zentralörtlichen Belastungen in Niedersachsen, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Reidenbach, M., 1992, Der kommunale Investitionsbedarf in den neunziger Jahren. Eine Schätzung für die alten Bundesländer und Berlin, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Renzsch, W., 1991, Finanzverfassung und Finanzausgleich, Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990), Bonn

Renzsch, W., 1997, Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse oder Wettbewerb der Regionen?, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, 8. Jg., S. 87-108

Renzsch, W./ Schieren, S., 1996, Zur Pauschalierung kommunaler Investitionszuweisungen. Überlegungen unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder, in: Verwaltungsarchiv, Vol. 87, Heft 4, S. 618-643

Richter, H., 1983, Grauer Finanzausgleich über Zweckzuweisungsprogramme, Diss., Konstanz

Richter, W. F./ Wiegard, W., 1993, 20 Jahre neue Finanzwissenschaften, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Vol. 113, Heft 2, S. 169-224 und Heft 3, S. 337-400

Rosenfeld, M., 1989, Hat die Dezentralisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung eine Chance? Ein Versuch der Integration und Erweiterung vorliegender Hypothesen zum "POPITZschen Gesetz", in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Vol. 28, Nr. 1, S. 28-42

Roth, R./ Wollmann, H., 1994, Hrsg., Kommunalpolitik, Opladen

SVR, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, zitiert als SVR; Jahresgutachten 1983, 1986-1989, 1991, 1993, 1995-1998

Sarrazin, T., 1995, Kommunale Aufgaben und kommunaler Finanzstatus, in: Ipsen, J., Hrsg., a.a.O.

Scharpf, F.W., 1992, Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen, in: Benz, A./ Scharpf, F. W./ Zintl, R., a.a.O.

Scharpf, F.W., 1992, Koordination durch Verhandlungssystem: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz, A./ Scharpf, F. W./ Zintl, R., a.a.O.

Schmidberger, J., 1994, Controlling für öffentliche Verwaltungen, 2., aktualisierte Auflage, (Nachdruck 1995), Wiesbaden

Schmidt-Jortzig, E., 1992, Eckpunkte für den verfassungsrechtlichen Finanzausgleich im Bundesstaat, in: Hardt, U., R. Ertl, a.a.O.

Schmitt, S., 1996, Inhalt, verfassungsrechtliche Stellung und Bedeutungsgehalt der kommunalen Finanzhoheit, Stuttgart, u.a.

Schneider, B.J., 1998, Recht auf Basis-Ausstattung für Städte und Gemeinden, in: Städte- und Gemeinderat NRW, 52. Jg., Nr. 3, S. 57-61

Schneider, H.-P., 1993, Neuorientierung der Aufgaben- und Lastenverteilung im sozialen Bundesstaat, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, Vol. 4, S. 3-9.

Schneider, J., 1996, Gewerbesteuer - quo vadis? Der Gemeindehaushalt, Vol. 97, Heft 2, S. 35-44

Schriftenreihe der Hochschule Speyer, 1975, Politikverflechtung zwischen Bund, Länder und Gemeinden, Bd. 55, Berlin

Schulte, W., 1982, Mitplanung und Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund, in: Bundesministerium der Finanzen, Hrsg., a.a.O.

Schürgers, M., 1980, Staatsausgaben und politisches System. Zur konzeptionellen Grundlegung einer positiven Theorie, Thun, Frankfurt/Main

Schwade, W./ Roßbach, W., 1998, Zielvereinbarung als alternative Steuerung, in: Städte- und Gemeinderat NRW, 52. Jg., Nr. 6, S. 132-135

Schwarting, G, 1993, Der kommunale Haushalt. Haushalts- und Kassenwesen – Haushaltssteuerung – Rechnungswesen, Berlin

Schwarting, G., 1989, Arme Städte – reiche Landkreise?, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 39. Jg., Heft 4, S. 78-83.

Schwarz, K.-A., 1996, Finanzverfassung und kommunale Selbstverwaltung, Baden-Baden

Schwarz, K.-A., 1998, Die finanzielle Absicherung der kommunalen Selbstverwaltung, in: Der Gemeindehaushalt, Vol. 99, Heft 1, S. 12-17

Seiler, G., 1980, Ziele und Mittel des kommunalen Finanzausgleichs. Ein Rahmenkonzept für einen aufgabenbezogenen Finanzausgleich, in: Pohmer, D., NF 96/II, a.a.O.

Seiler, G., 1981, Gemeinden III: Finanzen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band 3, Stuttgart, Tübingen, Göttingen

Smekal, Chr., 1980, Transfers zwischen Gebietskörperschaften (TG) - Ziele und Ausgestaltungsprobleme, in: Pohmer, D., NF 96/II, a.a.O.

Specht, D./Heina, J., 1998, Kostenrechnungssysteme im Bereich der öffentlichen Verwaltung, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 48. Jg., Nr. 1, S. 5-8

Staatsgerichtshof Niedersachsen, 1997, Entscheidung 14/95 und andere vom 25. November, Bückeburg

Städtetag Nordrhein-Westfalen, 1996, Geschäftsbericht 1996, Köln

Statistisches Bundesamt, Fachserie 14; Reihe 3.1.; 3.3.; 10.1

Steller, W./Reintjes, H., o.J., Kommunaler Finanzausgleich, in: Finanzminister NRW, Haushaltsverwaltung in Nordrhein-Westfalen, Heft 40, Düsseldorf

Stern, K., 1981, Gemeinden I, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 3, Stuttgart, Tübingen, Göttingen

Stiglitz, J. E., 1988, Economics of the Public Sector, 2nd edition, New York, London

Tergan, D., 1982, Die Entwicklung der Länderfinanzen 1970-1981, Bundesministerium der Finanzen, Hrsg., a.a.O

Thöni, E., 1986, Politökonomische Theorie des Föderalismus. Eine kritische Bestandsaufnahme, Baden-Baden

Thürmer, L., 1984, Bürokratie und Effizienz staatlichen Handelns. Der Beitrag der Ökonomischen Theorie der Politik zur Erklärung des Verhaltens demokratisch gesteuerter Verwaltungen, Berlin

Tiebout, Ch., M., 1956, A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, Vol. 44, S. 416-424

Tiepelmann, K., 1990, Die Finanzautonomie der Gemeinden in Europa. Diskussionsbeiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Nr. 25, Duisburg

Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1985, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 159, Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, zitiert als: Veröffentlichungen, Hannover

Vietmeier, H., 1992, Die staatlichen Aufgaben der Kommunen und ihrer Organe, Köln

Voigt, R., 1975a, Kommunaler Finanzausgleich und Gemeindeautonomie – Dargestellt am Beispiel der Finanzausgleichspolitik des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt, Vol. 76, Heft 11, S. 250-255

Voigt, R., 1975b, Die Auswirkungen des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden auf die kommunale Selbstverwaltung von 1919 bis zur Gegenwart, Berlin

Voigt, R., Hrsg., 1984, Studienbücher zur Sozialwissenschaft 50, Handwörterbuch Kommunalpolitik, Opladen

Wagenführer, A., 1991, Länderfinanzausgleich und Gemeinden, in: Der Gemeindehaushalt, Vol. 92, Nr. 9, S. 193-197

Wallis, J.J./ Oates, W.E., 1988, Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government, in: Rosen, H., Hrsg., Fiscal Federalism: Quantitative Studies, Conference Papers, Chicago, London

Wegner, E., Hrsg., 1992, Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Marburg

Weis, K. H., 1981, Der kommunale Haushalt unter dem Druck der Folgekosten, in: Der Gemeindehaushalt, Vol. 82, Heft 11, S. 253-258

Wendt, R., 1996, Ausgewogene Aufgaben-, Lasten- und Einnahmenverteilung als Grundbedingung eines funktionierenden Föderalismus, in: Pommerehne, W., Ress, G., Hrsg., a.a.O.

Wetzel, G., 1995, Die Finanzhoheit der Gemeinden. Grundlegendes Element kommunaler Selbstverwaltung, Baden-Baden

Wienholtz, E., 1997, Regierungs- und Verwaltungsreform auf der Landesebene: Rückblick und Ausblick, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, Vol. 8, S. 387-400

Wille, E., 1980, Öffentlicher Haushalt IV: Finanz- und Aufgabenplanung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 5, Stuttgart, Tübingen, Göttingen

Wimmer, R., 1996, Wieviel Geld schulden die Länder den Kommunen? Zur Höhe der Finanzausgleichssätze in den Länderhaushalten, in: Der Städtetag, Jg., 49, Heft 10, S. 678-681

Winkel, R.F., 1989, Bedarfsveränderungen für die öffentliche Infrastrukturversorgung in den Gemeinden, in: Der Städtetag, Jg. 42, Nr. 1, S. 18-21

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1982, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des BMF, Heft 31, Bonn

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1996, Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern, Schriftenreihe des BMF, Heft 56, 2. Auflage, Bonn

Wittmann, W. , 1973, Kriterien für die Aufgabenverteilung zwischen öffentlichen Körperschaften, in: Haller, H./ Hauser, G./ Schalbert-Syfrig, H., Sozialwissenschaften im Dienste der Wirtschaftspolitik, Tübingen

Wolf, G., 1982, Zur Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Bundesministerium der Finanzen, Hrsg., a.a.O

Wolski-Prenger, F./Rothard, D., 1996, Soziale Arbeit mit Arbeitslosen, Weinheim, Basel

Wust, H.F., 1981, Föderalismus. Grundlagen für Effizienz in der Staatswirtschaft, Göttingen

Zabel, G., 1985, Die Entwicklung des Länderfinanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Veröffentlichungen, a.a.O.

Zabel, G., 1990, Zur Stellung der Gemeinden im Länderfinanzausgleich, in: Der Städtetag, Jg. 43, Nr. 4, S. 274-278

Zeitel, G., 1970, Kommunale Finanzstruktur und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 9. Jahrgang, Heft 1, S. 1-19

Zeitel, G., 1981, Gebühren und Beiträge, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 3, Stuttgart, Tübingen, Göttingen

Zimmermann, H., 1983, Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 4, Tübingen

Zimmermann, H., 1987, Föderalismus und 'Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse', in: Schmidt, K., Hrsg., Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 106, Berlin

Zimmermann, H., 1995a, Kommunale Einnahmequellen aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Ipsen, J, a.a.O.

Zimmermann, H., 1995b, Stärkung der kommunalen Finanzautonomie, in: Der Präsident des niedersächsischen Landtags, Hrsg., Symposium am 19. Juni 1995, Hannover

Zimmermann, H., 1996, Bedarfsmessung im kommunalen Finanzausgleich zwischen Allokation und Verteilung, in: Junkernheinrich, M./Klemmer, R., Hrsg., a.a.O.

Zimmermann, H./Hardt U./Postlep, R.-D., 1987, Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation - unter besonderer Berücksichtigung von Gemeinden in Ballungsgebieten, Bonn

Zimmermann, H./Henke, K.-D., 1994, Finanzwissenschaft, 7., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, München

Zimmermann, H./R.-D. Postlep, 1985, Probleme des kommunalen Finanzausgleichs, in: Veröffentlichungen, a.a.O.

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Band 1 Werner Steden: Finanzpolitik und Einkommensverteilung. Ein Wachstums- und Konjunkturmodell der Bundesrepublik Deutschland. 1979.

Band 2 Rainer Hagemann: Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat. 1976.

Band 3 Klaus Scherer: Maßstäbe zur Beurteilung von konjunkturellen Wirkungen des öffentlichen Haushalts. 1977.

Band 4 Brita Steinbach: "Formula Flexibility" - Kritische Analyse und Vergleich mit diskretionärer Konjunkturpolitik. 1977.

Band 5 Hans-Georg Petersen: Personelle Einkommensbesteuerung und Inflation. Eine theoretisch-empirische Analyse der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland. 1977.

Band 6 Friedemann Tetsch: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung der Auswirkungen der Finanzreform von 1969 auf die Einnahmenposition der untergeordneten Gebietskörperschaften und ihrer regionalpolitischen Zieladäquanz. 1978.

Band 7 Wilhelm Pfähler: Normative Theorie der fiskalischen Besteuerung. Ein methodologischer und theoretischer Beitrag zur Integration der normativen Besteuerungstheorie in der Wohlfahrtstheorie. 1978.

Band 8 Wolfgang Wiegard: Optimale Schattenpreise und Produktionsprogramme für öffentliche Unternehmen. Second-Best Modelle im finanzwirtschaftlichen Staatsbereich. 1978.

Band 9 Hans P. Fischer: Die Finanzierung des Umweltschutzes im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik. 1978.

Band 10 Rainer Paulenz: Der Einsatz finanzpolitischer Instrumente in der Forschungs- und Entwicklungspolitik. 1978.

Band 11 Hans-Joachim Hauser: Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Eine kreislauftheoretische Inzidenzbetrachtung. 1979.

Band 12 Gunnar Schwarting: Kommunale Investitionen. Theoretische und empirische Untersuchungen der Bestimmungsgründe kommunaler Investitionstätigkeit in Nordrhein-Westfalen 1965-1972. 1979.

Band 13 Hans-Joachim Conrad: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte. Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main. 1980.

Band 14 Cay Folkers: Vermögensverteilung und staatliche Aktivität. Zur Theorie distributiver Prozesse im Interventionsstaat. 1981.

Band 15 Helmut Fischer: US-amerikanische Exportförderung durch die DISC-Gesetzgebung. 1981.

Band 16 Günter Ott: Einkommensumverteilungen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine quantitative Analyse. 1981.

Band 17 Johann Hermann von Oehsen: Optimale Besteuerung. *(Optimal Taxation)*. 1982.

Band 18 Richard Kössler: Sozialversicherungsprinzip und Staatszuschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung. 1982.

Band 19 Hinrich Steffen: Zum Handlungs- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. 1983.

Band 20 Manfred Scheuer: Wirkungen einer Auslandsverschuldung des Staates bei flexiblen Wechselkursen. 1983.

Band 21 Christian Schiller: Staatsausgaben und crowding-out-Effekte. Zur Effizienz einer Finanzpolitik keynesianischer Provenienz. 1983.

Band 22 Hannelore Weck: Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse. 1983.

Band 23 Wolfgang Schmitt: Steuern als Mittel der Einkommenspolitik. Eine Ergänzung der Stabilitätspolitik? 1984.

Band 24 Wolfgang Laux: Erhöhung staatswirtschaftlicher Effizienz durch budgetäre Selbstbeschränkung? Zur Idee einer verfassungsmäßig verankerten Ausgabengrenze. 1984.

Band 25 Brita Steinbach-van der Veen: Steuerinzidenz. Methodologische Grundlagen und empirisch-statistische Probleme von Länderstudien. 1985.

Band 26 Albert Peters: Ökonomische Kriterien für eine Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft. Eine deskriptive und normative Betrachtung für den Allokationsbereich. 1985.

Band 27 Achim Zeidler: Möglichkeiten zur Fortsetzung der Gemeindefinanzreform. Eine theoretische und empirische Analyse. 1985.

Band 28 Peter Bartsch: Zur Theorie der längerfristigen Wirkungen 'expansiver' Fiskalpolitik. Eine dynamische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Budgetbeschränkung und ausgewählter Möglichkeiten der öffentlichen Defizitfinanzierung. 1986.

Band 29 Konrad Beiwinkel: Wehrgerechtigkeit als finanzpolitisches Verteilungsproblem. Möglichkeiten einer Kompensation von Wehrungerechtigkeit durch monetäre Transfers. 1986.

Band 30 Wolfgang Kitterer: Effizienz- und Verteilungswirkungen des Steuersystems. 1986.

Band 31 Heinz Dieter Hessler: Theorie und Politik der Personalsteuern. Eine Kritik ihrer Einkommens- und Vermögensbegriffe mit Blick auf die Leistungsfähigkeitstheorie. 1994.

Band 32 Wolfgang Scherf: Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung. Eine Auseinandersetzung mit der Kritik an der lohnbezogenen Beitragsbemessung. 1987.

Band 33 Andreas Mästle: Die Steuerunion. Probleme der Harmonisierung spezifischer Gütersteuern. 1987.

Band 34 Günter Ott: Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften. 1987.

Band 35 Heinz Haller: Zur Frage der zweckmäßigen Gestalt gemeindlicher Steuern. Ein Diskussionsbeitrag zur Gemeindesteuerreform. 1987.

Band 36 Thomas Kuhn: Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung von Schlüsselzuweisungen an Kommunen. 1988.

Band 37 Walter Hahn: Steuerpolitische Willensbildungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft. Das Beispiel der Umsatzssteuer-Harmonisierung. 1988.

Band 38 Ulrike Hardt: Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich. 1988.

Band 39 Jochen Michaelis: Optimale Finanzpolitik im Modell überlappender Generationen. 1989.

Band 40 Bernd Raffelhüschen: Anreizwirkungen der sozialen Alterssicherung. Eine dynamische Simulationsanalyse. 1989.

Band 41 Berend Diekmann: Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften. 1990.

Band 42 Helmut Kaiser: Konsumnachfrage, Arbeitsangebot und optimale Haushaltsbesteuerung. Theoretische Ergebnisse und mikroökonometrische Simulation für die Bundesrepublik Deutschland. 1990.

Band 43 Rüdiger von Kleist: Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz. Ein gescheiterter Versuch der Haushaltskonsolidierung. 1991.

Band 44 Rolf Hagedorn: Steuerhinterziehung und Finanzpolitik. Ein theoretischer Beitrag unter besonderer Berücksichtigung der Hinterziehung von Zinserträgen. 1991.

Band 45 Cornelia S. Behrens: Intertemporale Verteilungswirkungen in der gesetzlichen Krankenversicherung der Bundesrepublik Deutschland. 1991.

Band 46 Peter Saile: Ein ökonomischer Ansatz der Theorie der intermediären Finanzgewalten – Die Kirchen als Parafisci. 1992.

Band 47 Peter Gottfried: Die verdeckten Effizienzwirkungen der Umsatzsteuer. Eine empirische allgemeine Gleichgewichtsanalyse. 1992.

Band 48 Andreas Burger: Umweltorientierte Beschäftigungsprogramme. Eine Effizienzanalyse am Beispiel des "Sondervermögens Arbeit und Umwelt". 1992.

Band 49 Jeanette Malchow: Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft. Eine Untersuchung aufgrund einer Fortentwicklung der ökonomischen Theorie des Föderalismus. 1992.

Band 50 Barbara Seidel: Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs. 1992.

Band 51 Ralph Wiechers: Markt und Macht im Rundfunk. Zur Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland. 1992.

Band 52 Klaus Eckhardt: Probleme einer Umweltpolitik mit Abgaben. 1993.

Band 53 Oliver Schwarzkopf: Die Problematik unterschiedlicher Körperschaftsteuersysteme innerhalb der EG. 1993.

Band 54 Thorsten Giersch: Bergson-Wohlfahrtsfunktion und normative Ökonomie. 1993.

Band 55 Li-Fang Chou: Selbstbeteiligung bei Arzneimitteln aus ordnungspolitischer Sicht. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. 1993.

Band 56 Harald Schlee: Einkommensteuerliche Behandlung von Transferzahlungen. Zur Neuordnung der Familienbesteuerung sowie der Besteuerung von Versicherungsleistungen und Sozialtransfers. 1994.

Band 57 Alexander Spermann: Kommunales Krisenmanagement. Reaktionen baden-württembergischer Stadtkreise auf steigende Sozialhilfekosten und Einnahmenausfälle (1980-92). 1993.

Band 58 Otto Roloff / Sibylle Brander / Ingo Barens / Claudia Wesselbaum: Direktinvestitionen und internationale Steuerkonkurrenz. 1994.

Band 59 Claudia Wesselbaum-Neugebauer: Internationale Steuerbelastungsvergleiche. 1994.

Band 60 Stephanie Miera: Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung. Eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden. 1994.

Band 61 Wolfgang Scherf: Die Bedeutung des kaldorianischen Verteilungsmechanismus für die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der staatlichen Neuverschuldung. 1994.

Band 62 Rainer Volk: Vergleich der Vergünstigungseffekte der verschiedenen investitionsfördernden Maßnahmen. 1994.

Band 63 Hans-Georg Napp: Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft. 1994. 2., unveränderte Auflage 1994.

Band 64 Bernd Rahmann / Uwe Steinborn / Günter Vornholz: Empirische Analyse der Autonomie lokaler Finanzwirtschaften in der Europäischen Gemeinschaft. 1994.

Band 65 Carsten Kühl: Strategien zur Finanzierung der Altlastensanierung. 1994.

Band 66 Stephan Boll: Intergenerationale Umverteilungswirkungen der Fiskalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Ansatz mit Hilfe des Generational Accounting. 1994.

Band 67 Karl Justus Bernhard Neumärker: Finanzverfassung und Staatsgewalt in der Demokratie. Ein Beitrag zur konstitutionellen Finanztheorie. 1995.

Band 68 Christian Haslbeck: Zentrale versus dezentrale Internalisierung externer Effekte bei unvollständiger Information. 1995.

Band 69 Regina Müller: Horizontale oder vertikale Transfers zur Durchsetzung eines horizontalen Finanzausgleichs. 1995.

Band 70 Christian Hockenjos: Öffentliche Sportförderung in der Bundesrepublik Deutschland. Darstellung und finanztheoretische Analyse. 1995.

Band 71 Manfred Rosenstock: Die Kontrolle und Harmonisierung nationaler Beihilfen durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften. 1995.

Band 72 Christian Rüsch: Wohnungsbau- und Wohneigentumspolitik im Rahmen der Einkommensteuer. Eine Analyse unter steuersystematischen, verteilungspolitischen und fiskalischen Aspekten. 1996.

Band 73 Stephan Winters: Die kollektive Vorsorge für den Pflegefall im Alter. Eine Untersuchung am Beispiel der gesetzlichen Pflegeversicherung in den Niederlanden. 1996.

Band 74 Knut Blind: Allokationsineffizienzen auf Sicherheitsmärkten: Ursachen und Lösungsmöglichkeiten. Fallstudie: Informationssicherheit in Kommunikationssystemen. 1996.

Band 75 Barbara Petrick-Rump: Ökonomische Wirkungen von Steueramnestien. Untersuchung konkreter Erfahrungen ausgewählter Länder mit dem Einsatz von Steueramnestien anhand eines effizienten Steueramnestieprogramms. 1996.

Band 76 Georg Hirte: Effizienzwirkungen von Finanzausgleichsregelungen. Eine Empirische Allgemeine Gleichgewichtsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland. 1996.

Band 77 Ulrike Kirchhoff: Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs. 1996.

Band 78 Kerstin Keil: Der soziale Mietwohnungsbau: Mängel und Alternativen. 1996.

Band 79 Bernhard Manzke: Kinderlastenausgleich versus verstärkte Einwanderung. Alternative Ansätze zur langfristigen Sicherung der Gesetzlichen Rentenversicherung. 1997.

Band 80 Hariolf M. Wenzler: Institutionenökonomik und öffentliche Finanzkontrolle. Eine Analyse am Beispiel der Europäischen Union. 1997.

Band 81 Joachim Nagel: Supply-Side Policy in den USA. Eine theoretische und empirische Analyse der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik Reagans unter besonderer Berücksichtigung steuerlicher Aspekte. 1997.

Band 82 Heinz Lampert: Krise und Reform des Sozialstaates. 1997.

Band 83 Monika Hanswillemenke / Bernd Rahmann: Zwischen Reformen und Verantwortung für Vollbeschäftigung. Die Finanz- und Haushaltspolitik der sozial-liberalen Koalition von 1969 bis 1982. 1997.

Band 84 Berthold Fürst: Die Maastrichter Budgetkriterien im Konflikt mit der Verschuldungsautonomie der deutschen Gebietskörperschaften. 1997.

Band 85 Burkhard Pahnke: Einkommensorientierte Förderung des sozialen Mietwohnungsbaues. Bestandsaufnahme und Kritik. 1998.

Band 86 Judith Safford: Staatsverschuldung im Vereinigten Königreich. Die öffentliche Verschuldung unter der Konservativen Regierung von 1979-1994. Ursachen und Auswirkungen. 1998.

Band 87 Ralf Oberheide: Die Bekämpfung der Steuerumgehung. 1998.

Band 88 Achim Truger: Die neue Finanzwissenschaft zwischen Realitätsferne und Irrelevanz der Annahmen. Eine methodologische Analyse potentieller Verteidigungsstrategien der neuen Finanzwissenschaft gegen den Vorwurf der Realitätsferne ihres entscheidungstheoretischen Fundamentes. 1998.

Band 89 Karin Bickel: Familienbezogene Elemente im System der gesetzlichen Rentenversicherung. Unter besonderer Berücksichtigung von Ein-Eltern-Familien. 1999.

Band 90 Wolfgang Scherf: Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage. Die Problematik der Finanzierung der Landkreise am Beispiel des kommunalen Finanzausgleichs von Rheinland-Pfalz. 1998.

Band 91 Sandra Ehmann: Familienpolitik in Frankreich und Deutschland – ein Vergleich. 1999.

Band 92 Hendrik Suermann: Einkommensteuerliche Behandlung von Währungsgewinnen und -verlusten. Eine finanzwissenschaftliche Analyse des Steuerrechts in den USA und in Deutschland. 1999.

Band 93 Rolf Bösinger: Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995. Eine theoretische und empirische Analyse unter Berücksichtigung von allokationstheoretischen und polit-ökonomischen Gesichtspunkten. 1999.

Band 94 Ulrich Ermschel: Finanzwirtschaftliche Konsequenzen beim Übergang auf das Ursprungslandprinzip im Europäischen Binnenmarkt. Eine Untersuchung am Beispiel des unvollkommenen oligopolistischen Neufahrzeugmarktes. 1999.

Band 95 Ute Hansen: Überwälzte Leistungen der Administration. Eine empirische und theoretische Analyse. 2000.

Band 96 Hans-Werner Seiler: Zur Durchsetzung der Einmalbesteuerung deutscher Körperschaftsgewinne. Strategien zur Vermeidung der im deutschen Körperschaftsteuersystem angelegten Benachteiligung ausländischer Anteilseigner. Eine finanzwissenschaftliche Analyse. 2000.

Band 97 Steffen Meyer: Zwischenstaatliche Finanzzuweisungen im zusammenwachsenden Europa. Zur Gestaltung eines Finanzausgleichs für die Europäische Union. 2000.

Band 98 Marion Hübner: Ökodumping? Umweltpolitik in internationalen Oligopolmärkten. 2000.

Band 99 Christhart Bork: Steuern, Transfers und private Haushalte. Eine mikroanalytische Simulationsstudie der Aufkommens- und Verteilungswirkungen. 2000.

Band 100 Norbert Eichler: Die Probleme des Gemeindefinanzausgleichs im Kooperativen Föderalismus. Eine ökonomische Analyse am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen. 2000.

Band 101 Wolfgang Scherf: Der Länderfinanzausgleich in Deutschland. Ungelöste Probleme und Ansatzpunkte einer Reform. 2000.

Peter Lang · Europäischer Verlag der Wissenschaften

Friedrich E. Schnapp (Hrsg.)

Finanzierungsfragen der Sozialversicherung

Am Beispiel des Arbeitsförderungsrechts
Tagungsband zum 31. Praktikerseminar des Instituts für Sozialrecht am 28. November 1998 in Bochum

Frankfurt/M., Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Wien, 2000. 120 S.
Bochumer Schriften zum Sozialrecht. Herausgegeben von Friedrich E. Schnapp. Bd. 4
ISBN 3-631-35799-0 · br. DM 45.–*

Die aktuelle Situation der Systeme der sozialen Sicherheit ist seit geraumer Zeit durch erhebliche Finanzierungsprobleme gekennzeichnet, die auf die demographische und gesamtwirtschaftliche Entwicklung mit nachlassendem Wirtschaftswachstum und einer zunehmenden Anzahl von Arbeitslosen und Frührentnern zurückzuführen ist. Dem Arbeitsförderungsrecht kommt in diesem Zusammenhang insofern besondere Bedeutung zu, als die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit sowohl Einnahmeausfälle als auch Ausgabensteigerungen zur Folge hat. Im Rahmen des 31. Praktikerseminars des Instituts für Sozialrecht haben sich ausgewiesene Fachleute mit dem Problem der Beitragsfinanzierung in der Arbeitslosenversicherung befaßt und alternative Finanzierungsformen vorgestellt.

Aus dem Inhalt: Sozialversicherungsbeitrag und Finanzverfassung · Versicherungsfremde Leistungen und Beitragsfinanzierung · Alternative und ergänzende Finanzierungsformen



Frankfurt/M · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien
Auslieferung: Verlag Peter Lang AG
Jupiterstr. 15, CH-3000 Bern 15
Telefax (004131) 9402131
*inklusive Mehrwertsteuer
Preisänderungen vorbehalten